

**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Joanita Nascimento da Silva Neta

**ESTATUTO DO DESARMAMENTO:
estratégias e marcos decisórios da tramitação na Câmara dos Deputados**

Brasília

2015

Joanita Nascimento da Silva Neta

**ESTATUTO DO DESARMAMENTO:
estratégias e marcos decisórios da tramitação na Câmara dos Deputados**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) da Câmara dos Deputados, como requisito da obtenção do certificado de especialista em Parlamento e Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Medeiros de Aragão.

Brasília

2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Silva Neta, Joanita Nascimento da.

Estatuto do desarmamento [manuscrito] : estratégias e marcos decisórios da tramitação na Câmara dos Deputados / Joanita Nascimento da Silva Neta. -- 2015. 149 f.

Orientador: João Carlos Medeiros de Aragão.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Parlamento e Direito, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Brasil. [Estatuto do desarmamento (2003)]. 3. Grupo de pressão, Brasil. 4. Controle social, estudo de caso, Brasil. I. Título.

CDU 343.344(81)

**Estatuto do Desarmamento:
Estratégias e marcos decisórios da tramitação na Câmara dos Deputados**

Monografia – Curso de Especialização em Parlamento e Direito.

1º semestre de 2015.

Aluna: Joanita Nascimento da Silva Neta.

Banca Examinadora:

Orientador: João Carlos Medeiros de Aragão.

Examinadora: Ladislene Aparecida Marques.

Brasília, 19 de junho de 2015.

“O tríptico que o Esclarecimento sintetizou e a revolução burguesa enalteceu, no século XVIII, mantém-se insuperável como horizonte normativo: liberdade, igualdade, fraternidade [...] A verdade possível, a solução razoável, o encaminhamento adequado é aquele que emerge nesta e desta prática sadia, flexível, livre, criativa e sociável da razão, neste processo interativo respeitoso do interlocutor e de seus argumentos”.

Luiz Eduardo Soares.

Resumo

Este trabalho teve o propósito de analisar a tramitação legislativa, na Câmara dos Deputados, do PL nº 1555/2003, que originou a lei nº 10.826/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento. Tratou-se de identificar, por meio de estudo de caso, a contribuição do Parlamento brasileiro à elaboração de uma política pública de natureza regulatória, que tornou mais rígidos os critérios para o comércio, a posse e o porte de armas de fogo e munições no país. Partiu-se da hipótese de que a participação de grupos organizados foi determinante para a inserção do tema na agenda decisória do Legislativo. O nível de permeabilidade institucional à atuação de grupos de interesse e as estratégias de que se valeram os parlamentares para impulsionar ou obstaculizar a sua aprovação foram abordados sob enfoques neoinstitucionalistas e pluralistas. As formas contemporâneas de aglutinação de interesses na esfera pública e a emergência moderna da opinião pública como ambiência onde se opõem diversas tendências ideológicas foram alguns dos referenciais empregados para o exame do objeto de pesquisa. A partir do histórico das políticas sobre armas de fogo que antecederam o Estatuto do Desarmamento, a sua tramitação foi reconstituída em cada arena legislativa, notadamente nas comissões temáticas e nos plenários principais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, até a aprovação do texto, que determinou a realização de um referendo popular para decidir, em caráter definitivo, sobre a proibição do comércio de armas de fogo no Brasil. Os distintos argumentos presentes no discurso parlamentar dos contrários e favoráveis foram a base para a construção de seis eixos temáticos, que serviram à explanação das ideias em confronto: as disputas sobre o mérito; as ações de *lobby*; o emprego de dados estatísticos como táticas de *guerrilha*; a intensa mobilização social; o desarmamento na pauta da mídia; as divergências sobre o referendo e o estímulo à rivalidade entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal sobre quem iria protagonizar a cena legislativa. O quase ineditismo do recurso a um instrumento de democracia direta para confirmar as disposições de um texto aprovado e as profundas controvérsias geradas pela tese central do projeto fizeram da tramitação do Estatuto do Desarmamento uma experiência singular na democracia brasileira, cuja análise representa uma importante contribuição no campo da construção de políticas públicas, sobretudo do ponto de vista da inserção de questões na agenda formal e do caráter provisório e dinâmico da formação de consensos sobre matérias polêmicas.

Palavras-chave: *Lobby* no Legislativo; Grupos de interesse; Opinião pública; Construção de políticas públicas; Agenda decisória; Câmara dos Deputados; Estatuto do Desarmamento.

Lista de abreviaturas e siglas

ART – artigo.

CCJR – Comissão de Constituição, Justiça e de Redação.

CDUI - Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

CF – Constituição Federal.

CMESP – Comissão Mista Especial de Segurança Pública.

CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico.

ED – Estatuto do Desarmamento.

NT – nota taquigráfica.

PL – projeto de lei.

PLS – projeto de lei do Senado Federal.

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Sumário

Introdução	10
CAPÍTULO 1 – Grupos de interesse, pressão e <i>lobby</i>: formas de articulação na esfera pública, sob o enfoque pluralista-elitista	14
1.1 Interesse público.....	14
1.2 Dispositivos constitucionais relacionados à ideia de participação.....	15
1.3 Corporativismo à brasileira e seu impacto na burocracia.....	16
1.4 Agrupamentos coletivos de interesse: multidão, massa e público.....	19
1.5 A emergência da opinião na esfera pública.....	21
1.6 Grupos de interesse, grupos de pressão e <i>lobby</i>	27
1.7 Pluralismo e elitismo.....	30
CAPÍTULO 2 – A arena legislativa na produção de políticas públicas – contribuições da vertente neoinstitucionalista	34
2.1 Valores não alcançados pela ideia de representação política.....	34
2.2 Institucionalismo e neoinstitucionalismo.....	37
2.3 O Legislativo no contexto da circulação do poder político.....	38
2.4 Políticas públicas, atores e arenas: algumas tipologias.....	41
CAPÍTULO 3 – O Congresso brasileiro no pós-1988 – notas sobre produção legislativa, comportamento parlamentar e circulação de poder	46
3.1 Três vertentes do neoinstitucionalismo.....	47
3.2 Breve perfil da produção legislativa do Congresso Nacional.....	49
3.3 Poderes de agenda do Executivo e desequilíbrio na relação interpoderes.....	48
3.4 Concentração de poder no interior do Legislativo.....	53
3.5 Participação social deliberativa – um referencial possível.....	56
CAPÍTULO 4 – A construção legislativa do Estatuto do Desarmamento – antecedentes históricos e trajetória até a aprovação	59
4.1 O marco legal anterior – a Lei nº 9.437/97.....	59
4.2 Uma conjuntura favorável.....	61
4.3 A Comissão Mista Especial de Segurança Pública (CMESP).....	63
4.4 A votação no Plenário do Senado.....	68
4.5 Aprovação do ED no Senado e envio à Câmara.....	69
4.6 Discussão e votação na CSPCCO.....	71
4.7 Discussão e votação na CCJR.....	73
4.8 A decisão no Plenário da Câmara.....	73
4.9 A contribuição da Câmara ao projeto.....	75
4.10 Reexame do ED no Senado e aprovação final.....	76
CAPÍTULO 5 – Estratégias discursivas em disputa – uma análise do debate parlamentar nas comissões da Câmara	80
5.1 A tese central – “Mais armas, mais mortes por motivos banais”.....	81
5.2 Uma visão depreciativa do <i>lobby</i>	89
5.3. A <i>guerrilha</i> estatística.....	94
5.4 As mobilizações da sociedade civil.....	97

5.5 O desarmamento na pauta da mídia.....	99
5.6 Disputas sobre o referendo.....	102
5.7 Câmara dos Deputados: Casa revisora?.....	105
6. Considerações finais.....	109
7. Referências bibliográficas.....	118
ANEXOS.....	131

1. Introdução.

Este trabalho tem o objetivo de analisar de que modo se deu a contribuição legislativa à elaboração de uma política pública regulatória, caso da nova legislação sobre o porte, a posse e o comércio de armas de fogo no país – a Lei nº 10.826/03, conhecida como Estatuto do Desarmamento.

A identificação do nível de permeabilidade institucional à atuação de grupos de interesse no decorrer da tramitação do projeto de lei nº 1555/2003 e das estratégias de que se utilizaram os parlamentares contrários e favoráveis à tese central do projeto de lei para impulsionar ou obstaculizar a sua aprovação também se incluem no rol de objetivos desta pesquisa.

A capacidade institucional do Poder Legislativo de determinar o processo decisório das políticas públicas, especialmente quanto à inserção de problemas na agenda formal, foi abordada sob um enfoque neoinstitucionalista – Hall e Taylor (2003), Lane (1995) –, que reconhece a ascendência das instituições sobre o comportamento dos indivíduos, no sentido de moldar e influir nos conflitos entre grupos, segundo o reconhecimento de que

as instituições não são neutras em relação às políticas públicas que patrocinam, mas desempenham um papel central na definição e nos resultados decorrentes da sua implementação e afetam a forma como atuam os grupos de interesse, assim como suas preferências e demandas.

LANE, 1995, p. 219-220 apud SANTOS, 2008, p.7.

Sob esse prisma, o papel de grupos organizados que competem articuladamente na esfera pública em defesa de seus interesses tem nas estratégias de *lobby* um fundamental elemento de ação. A atuação desses *lobbies* foi enfocada no contexto de tramitação, na Câmara dos Deputados, de uma proposição legislativa geradora de profundas controvérsias – o Estatuto do Desarmamento.

Partiu-se da hipótese de que a participação de grupos organizados em uma ambiência pluralista foi determinante na inserção do tema na agenda legislativa do Congresso Nacional, sendo o processo decisório resultante na aprovação do projeto de lei marcado por interações entre agentes sociais que reforçaram os valores democráticos de representação e responsividade do Poder Legislativo.

O problema de pesquisa foi orientado pelas seguintes questões: o

comportamento parlamentar foi pautado pela adesão a que interesses manifestos ou latentes na sociedade organizada? O espírito do legislador deu prevalência a alguma corrente de opinião majoritária? Que valores ou expectativas os congressistas quiseram coroar com o texto aprovado? De que maneira se deram as articulações *interna* e *externa corporis* para a geração de consensos sobre a matéria?

A abordagem metodológica consistiu em um estudo de caso sobre a tramitação do PL nº 1555/2003, enviado à Câmara dos Deputados no dia 24 de julho de 2003 pelo Senado Federal, que havia iniciado a apreciação da matéria no âmbito da Comissão Mista Especial de Segurança Pública (CMESP), constituída com essa finalidade durante convocação extraordinária do Congresso Nacional. O recorte do estudo deu ênfase ao debate parlamentar nas comissões da Câmara dos Deputados, por meio da análise de notas taquigráficas das sessões de discussão e votação. O discurso parlamentar, núcleo de enunciação das disputas e divergências sobre o texto, constituiu a matéria-prima de análise, a partir da qual se construíram seis eixos temáticos que melhor explicitaram a polarização de ideias sobre o projeto de lei. Além da revisão bibliográfica, a investigação também se serviu de pesquisa documental nos arquivos das duas Casas do Congresso Nacional, complementadas por matérias jornalísticas que repercutiram a matéria durante a tramitação da proposição.

No primeiro capítulo, os grupos de interesse, pressão e *lobby* são abordados em uma perspectiva pluralista-elitista – Bentley (1994), Truman (1951), Dahl (1979), Lindblom (1981) e Olson (1999) –, que os toma como formas contemporâneas de aglutinação de demandas e canalização destas na esfera pública. O recorte também se debruça sobre outras modalidades de agregação de interesses: a massa, multidão e o público – Blumer (1955) e Curtis (1962). A emergência moderna da opinião pública como espaço no qual se opõem diversas tendências ideológicas, sendo uma delas majoritária, reflete, sobretudo, as correntes de opinião mais fortes na sociedade. Na medida em que os meios de comunicação externalizam a posição prevalente das várias facções em disputa, esses agrupamentos expressam, de certa forma, as distorções do sistema representativo em geral.

O segundo e o terceiro capítulos abordam o contexto institucional do Poder Legislativo na produção de políticas públicas. A tipologia de Lowi (1972), segundo a qual o conteúdo da política determina o engajamento dos atores nas diferentes arenas, e o modelo de Richardson, Gustafsson e Jordan (1982), que classifica as políticas públicas pela abordagem na resolução do problema (proativa ou reativa) e pela relação entre atores governamentais e atores sociais (consensual ou impositiva), são duas contribuições da literatura para a análise do ED como nova política de gestão do uso de armas no país.

No terceiro capítulo, o enfoque neoinstitucionalista de abordagem distributiva, informacional e partidária – Arnold (1990), Cox e McCubbins (1993) – é um dos referenciais adotados para compreensão da organização de poder dentro do Parlamento. Há um breve levantamento do perfil da produção legislativa no pós-1988, com pesquisas que apontam as Casas do Congresso Nacional como uma ambiência onde os espaços de circulação do poder decisório passam necessariamente pela figura dos Presidentes e das lideranças partidárias, restringindo a possibilidade de ação individual dos parlamentares (Figueiredo e Limongi, 1996, 1999). O desenho constitucional de 1988 também é responsável por provocar pontos de tensão no relacionamento Executivo-Legislativo, graças aos consideráveis poderes de agenda conferidos ao chefe do Executivo. A concepção deliberativa de participação contida em Habermas (1997) e os entraves ao processo de formação da opinião na esfera pública, em que diferentes posições entram em debate, também são abordados no capítulo.

O quarto capítulo parte de um exame histórico dos antecedentes legais das políticas sobre armas de fogo no país, desde a Lei das Contravenções Penais até a construção legislativa do ED. Dos movimentos embrionários originados na sociedade civil até a aprovação final, a trajetória da Lei nº 10.826/03 é reconstituída em cada arena legislativa, notadamente nas comissões temáticas e nos plenários principais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. O desfecho legislativo da matéria se deu, em 2005, com a realização de um referendo sobre o comércio de armas de fogo e munições no país. Nem o espírito legislativo do ED nem os dados apontados nas pesquisas de opinião que antecederam a consulta popular, ambos favoráveis à proibição, se converteram no resultado final: quase 64% dos

brasileiros disseram *não* à proibição do comércio de armas.

O quinto capítulo contém a pesquisa empírica em si, consubstanciada no debate parlamentar que tomou corpo principalmente nas comissões temáticas a Câmara. Os pontos de divergência e as estratégias empregadas pelos blocos em disputa para lograr a posição vencedora são examinados em seis eixos principais: os argumentos contra e a favor da tese central; o *lobby* colocado como acusação aos detratores do projeto; os dados estatísticos manobrados como táticas de guerrilha; as menções laudatórias à mobilização social e sua apropriação midiática; as disputas sobre o referendo e o estímulo à tensão entre as Casas do Congresso pelo papel de protagonistas da cena legislativa.

Dada a significativa mobilização de interesses sobre a matéria, o que a tramitação do Estatuto do Desarmamento nos revela é uma experiência de progressivo alargamento do controle social sobre as atividades de Estado, que, se não foi capaz de sopesar a preponderância dos poderes instituídos na configuração final da lei, indiscutivelmente gerou a expectativa de uma crescente participação dos grupos sociais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas no país.

CAPÍTULO 1 – Grupos de interesse, pressão e *lobby*: formas de articulação na esfera pública, sob o enfoque pluralista-elitista.

A permeabilidade do Estado brasileiro à influência dos grupos de interesse se deve a um progressivo aperfeiçoamento institucional do seu aparato público, e também à conquista gradual de direitos na esfera individual dos cidadãos.

A prerrogativa estatal no campo das políticas públicas invoca o interesse público como força essencial de atuação. Entendida como diretriz de enfrentamento de um problema reconhecido como coletivamente relevante, segundo a tradição estatista ou estadocêntrica, seria considerada política pública somente a ação emanada de um ator estatal. Pela corrente multicêntrica, ao contrário, a definição se uma política é ou não pública independe da personalidade jurídica do tomador de decisão, vinculando-se mais à intencionalidade de superar um *status quo* considerado indesejado. (SECCHI, 2013, p. 2-3).

Não se pode ignorar, no entanto, o papel da sociedade, que encarna no Estado a representação do consenso pelo qual vários grupos existem em relações mútuas (LATHAM, 1965, p. 14 *apud* SANTOS, 2007, p. 74). O envolvimento de outros segmentos que não os governos na seara das políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais organizados, confere a cada um variados graus de influência, a depender do tipo de política pública formulada, dos recursos disponíveis e das coalizões possíveis em torno dos temas em debate.

1.1 Interesse público.

Ligado à noção de um bem comum sobreposto a interesses particulares e como sinônimo de bem-estar geral, o interesse público aparece como uma generalidade de princípios contida em documentos de abrangência internacional, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1948. A expressão “interesse público” também aparece na legislação de quase todos os países, muitas vezes de forma imprecisa e não suficientemente delimitada.

No Brasil, os vocábulos “interesse público”, “social”, “coletivo”,

“nacional”, “comum” e “geral” figuram em mixórdia na Constituição Federal, como se verifica em diversos dispositivos, entre quais é possível citar:

- “A lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização [...] tendo em vista o interesse social” (art. 5, XXIX);
- “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei” (art. 5, XXXIII);
- “A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem (art. 5, LX);
- “Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que tiver cancelada a sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional” (art. 12, §4, I);
- “É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento [...] ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público” (art. 19, I);
- “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões [...] para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3).

A diversidade e amplitude de contextos em que o termo é empregado sugere ser o interesse público uma concepção que desafia delineamentos exatos, embutindo, no entanto, uma conotação oposta àquela dos interesses privatistas e particulares, típicos da esfera de ação individual.

1.2 Dispositivos constitucionais relacionados à ideia de participação.

Os dispositivos constitucionais que reafirmam valores republicanos de ampliação dos instrumentos de participação na formulação de políticas públicas e no acompanhamento da ação governamental têm lugar em vários trechos da Carta Magna.

Alguns exemplos são a garantia de participação nos colegiados de órgãos públicos em que interesses profissionais e previdenciários de

trabalhadores e empregadores sejam de objeto de discussão e deliberação (art. 10); a definição do princípio da publicidade das contas e dos atos dos órgãos públicos como um dos fins da administração pública (art. 37); a previsão do caráter democrático e descentralizado na gestão administrativa da seguridade social (art. 194, VII), com a participação de trabalhadores, empresários, aposentados e governo em órgãos colegiados.

Outro importante marco foi a orientação constitucional sobre o Sistema Único de Saúde (art. 198, III), que elenca a participação da comunidade como diretriz para a organização do sistema, servindo como ponto de partida para a criação de conselhos com funções deliberativas.

O Conselho de Comunicação Social (art. 224 CF/88; lei nº 8.389/1991), órgão auxiliar do Congresso Nacional, composto por representantes de diversas categorias profissionais (imprensa, rádio e TV, audiovisual, entre outras) é mais uma inovação que estimula o associativismo civil no texto constitucional, contido também no reconhecimento de associações como os partidos políticos (art. 17) e os sindicatos (art. 8).

Embora nem todos esses mecanismos de consulta e mediação de interesses estejam normatizados – uma importante exceção está na atribuição funcional ao Ministério Público de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos da coletividade (art. 127) –, é incontestável sua validade para o propósito de alargamento do processo decisório no campo das políticas públicas, que a Constituição Federal visava resguardar.

Por isso, pode-se depreender da definição constitucional dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37), além dos fins a serem perseguidos pela administração pública, uma tentativa de demarcar valores ainda não alcançados na cultura política brasileira, ainda permeada por práticas clientelistas, patrimonialistas corporativistas e nepotistas, como traços marcantes da conduta de burocratas e agentes públicos, segundo apontam DaMatta (1997), Barbosa (1992) e Castor (2004),.

1.3 Corporativismo à brasileira e seu impacto na burocracia.

Durante bastante tempo, as perspectivas elitistas de análise sustentavam a visão de que as decisões políticas eram tomadas por um grupo

pequeno e fechado, inacessível ao cidadão. Por meio do corporativismo estatal, que se espalhou na América Latina a partir de 1930 até os anos 1970, o Estado exercia o monopólio legal da representação, permitindo apenas seletivamente a certos grupos o acesso aos *decision makers*, em troca da aceitação de limitações à atuação de organizações classistas. (SCHMITTER, 1971, p. 341 *apud* SANTOS, 2007, p. 234).

Essa cidadania regulada, que em última análise visava controlar o processo de reivindicação decorrente do conflito de classes, tinha um viés tanto inclusivo como excludente. Inclusivo, pois reforçava os vínculos entre as organizações de trabalhadores e o Estado, mediante políticas de bem-estar social de conteúdo redistributivo, que permitiam a incorporação dos trabalhadores ao sistema político e econômico. Excludente, na medida em que via nas formas de incorporação coercitiva dos trabalhadores às estruturas do Estado uma forma de sufocar a sua organização autônoma.

A visão paternalista confirmava a aceitação de uma hierarquia natural entre os grupos sociais, em que os mais afortunados deveriam cuidar dos menos afortunados e o Governo atuava como árbitro entre empregados, associações e sindicatos, no interesse da coesão social. A soberania estatal se fazia fluir diretamente dos seus aparatos burocráticos, à parte dos partidos políticos e das práticas eleitorais e legislativas (SANTOS, 2007, p. 234).

Se o corporativismo e suas vertentes floresceram na vigência de regimes políticos autoritários, como o Estado Novo (1937-1945), quando os interesses funcionais de grupos subordinados foram inseridos com pesos específicos na concertação política nacional, os processos de globalização e emergência da sociedade civil, próprios da dinâmica pluralista, não foram capazes de mitigar por completo a existência de mecanismos de controle corporativistas e neocorporativistas na sociedade brasileira, ainda presentes mesmo de forma residual.

A competição regulada e moderada de interesses, sob tutela de instituições políticas estatais, que no corporativismo estadonovista ainda permitia o reconhecimento de certas entidades de representação e lhes conferia algum poder de interlocução com o Estado, foi sepultada durante a ditadura de 1964, quando a máxima centralização do poder decisório marginalizou partidos políticos e outras instâncias associativas. O alheamento

da sociedade em relação ao plano político-institucional, ensimesmado em redes fechadas e impermeáveis ao questionamento social, favoreceu o desenvolvimento de relações diretas com o Executivo hipertrofiado, em bases notadamente clientelistas (Idem, p. 235).

O reforço das barreiras ao desenvolvimento dos partidos políticos durante o regime militar (1964-1985) deslocou para a burocracia as disputas por canais de influência sobre o aparato estatal, em um contexto de profusão de arranjos corporativos, fisiológicos e clientelistas. Por reconhecerem na burocracia um papel determinante no curso das políticas públicas, acostumada que estava a tratar com a questão política em base contínua, pequenos grupos de empresários consagraram relações cada vez mais pessoais e individualizadas com burocratas, posto que os mecanismos informais de representação haviam tomado o lugar da organização coletiva de interesses (Ibidem, p. 249).

Esse novo clientelismo, materializado sob a forma de *anéis burocráticos*, distancia-se da abordagem weberiana da burocracia como instrumento de racionalidade, especialização e impessoalidade para o alcance da eficiência administrativa, em oposição aos políticos, estes sim dotados de capacidade criativa e iniciativa para o enfrentamento das questões públicas. (ARAGÃO, 1997, p. 109).

A prática de um relacionamento pouco institucionalizado e dependente de canais personalizados de acesso ao Poder Público aproxima-se mais do modelo hegeliano de burocracia como elo de uma estrutura tripartite, à qual pertencem também o Estado e a sociedade civil. O aparelho burocrático exerceria, assim, a mediação entre interesses gerais e interesses privados, sendo desprovida de poder político (TOJAL e CARVALHO, 1997, p. 53 apud ARAGÃO, 1997, p. 111), o que pode ser compensado pelo conhecimento aprofundado das engrenagens estatais.

A ascendência da burocracia como elite técnica e especializada que detém informação privilegiada sobre o funcionamento da máquina pública não conseguiu afastar os traços de patrimonialistas e clientelistas presentes na relação da administração estatal com os atores sociais. A potencial sujeição de burocratas às tentações do uso de poder e autoridade, em benefício de interesses particulares ou de grupos específicos, serviu como argumento para

que se sustentasse o isolamento do aparelho burocrático do ambiente externo, como forma de protegê-lo de pressões clientelistas que o capturassem para fins privados (SCHNEIDER, 1995, p. 9 apud ARAGÃO, 1997, p. 113).

A superação do legado autoritário no contexto da redemocratização, apoiada no aprofundamento da diferenciação estrutural da sociedade e na libertação dos entraves à associação autônoma e voluntária de interesses fora da regulação estatal, ainda reflete padrões de dominação e controle de grupos sociais, que expressam, em alguma medida, as distorções do sistema representativo em geral.

Em vez do insulamento burocrático, surgem na contemporaneidade propostas de combinação entre colaboração e isolamento – Evans (1993), Schneider (1995) –, que confluem na noção de *autonomia inserida*, que vê o insulamento como uma “membrana semipermeável, capaz de atender aos requisitos de controle social e de *accountability*” (ARAGÃO, 1997, p. 114). Procura-se, nessa perspectiva, afastar a fase predatória do relacionamento e grupos privatistas com o Estado e, ao mesmo tempo, valorizar uma cultura meritocrática da burocracia, capaz de entronizar o interesse público e a noção de bem comum em suas práticas.

1.4 Agrupamentos coletivos de interesse: multidão, massa e público.

Se a dimensão pública das interações sociais ressurge como objeto de atenção, cabe então fazer um breve exame histórico de como se deu o ingresso dos agregados coletivos de interesses no espaço público. Segundo Andrade (1989), o interesse público, assim como a opinião pública

estão ligados às formas de comportamento coletivo dos agrupamentos espontâneos. Assim, só podemos determinar a opinião pública por meio de seu elemento formador: o público, para depois chegarmos à conceituação de interesse público.

ANDRADE, 1989, p. 13.

Ao decompor o interesse público em camadas anteriores e relacionadas entre si – o público e a opinião pública –, tem-se um ponto de partida para o exame de como se operam certas manifestações do comportamento coletivo.

Andrade (1989, p. 41) refere-se a **público** como um grupo de pessoas, voltado para uma controvérsia, com opiniões divididas quanto à sua solução e

com oportunidade para discussão pública sobre o assunto. A conceituação do público se expressa também por suas diferenças em relação a outros agregados sociais, como a multidão e a massa.

A **multidão** se caracteriza por uma atitude passional diante de um fato emocionante que desperta a atenção de muitas pessoas. A proximidade física de seus integrantes, a sua movimentação desordenada e a escolha de um mesmo impulso que guia a ação coletiva conferem à multidão um teor “apaixonado, perigoso e irresponsável” (SOUZA, 1989, p. 25), que se vincula a situações de pânico, motim e linchamento. Diluídas no anonimato da turba, as inibições e censuras existentes nos grupos organizados dão lugar a um sentimento de amoralidade, ao tempo em que se destaca a “subversão dos padrões e normas estabelecidos na sociedade [...] e surge uma regressão em direção a reações primárias” (idem, p. 26).

A **massa**, por sua vez, consiste em um grande aglomerado de pessoas com pouca ou nenhuma coesão. Associada a fenômenos modernos como a explosão demográfica e a expansão da urbanização, o termo é eventualmente empregado com acepção estatística, no lugar de povo ou população.

Tendo em vista a sua não-contiguidade física, torna-se difícil à massa, como coletividade difusa, a ação concertada existente na multidão, embora possa ser mobilizada por mecanismos de interação mediada por veículos de comunicação. A dispersão física e o desconhecimento mútuo entre seus integrantes podem, contudo, ser compensados em face de uma resposta comum a estímulos enviados por um objeto que lhes desperta a atenção, como uma centelha a desencadear um processo de ação conjugada.

Na medida em que o desenvolvimento das sociedades modernas propicia uma efetiva mobilidade social, favorece a ampla circulação de informações e admite uma heterogeneidade de comportamentos, parcelas significativas da população mundial adquirem discernimento e autonomia compatíveis com uma situação em que as massas se convertem em verdadeiros públicos.

Assim colocados, multidão, massa e público são vistos como degraus de maturação dos agrupamentos sociais.

O público é formado por pessoas adultas, que pensam e refletem sobre os problemas colocados para a discussão pública, enquanto a multidão e a massa

agem por impulsos. Se quisermos usar de comparação, poder-se-á dizer que a infância representa a multidão; a adolescência, a massa e a idade adulta, o público.

ANDRADE, 1989, p. 37.

Segundo tal perspectiva, a capacidade do público de se fazer presente na apreciação e resolução das controvérsias de interesse público permitiria o aparecimento da opinião pública. Disso depende-se a visão de que o interesse público é o interesse do público, expresso pela opinião pública (idem, p. 15).

1.5 A emergência da opinião na esfera pública.

Definida funcionalmente como o conjunto de opiniões do público, a opinião pública tem sua origem histórica na secularização do Estado moderno, quando o advento do pensamento liberal e a emergência da burguesia estimularam a expansão de uma sociedade civil distinta do Estado. Surge assim um público dinâmico e informado, que expressa opiniões não-individuais em jornais, revistas, clubes e salões, e influencia a circulação dos assuntos de interesse comum perante o poder instituído.

Trata-se de uma ambiência em que o escopo das discussões podia ser qualquer assunto identificado como de interesse comum, na qual, mesmo não desconsiderando por completo o *status* social de quem emitia pontos de vista, permitia que qualquer pessoa com acesso a bens culturais poderia, ao menos potencialmente, reivindicar seu lugar no debate (CALHOUN, 1992, p. 12 apud BARBOSA, 2010, p. 17).

A esfera pública burguesa é a base sócio-histórica sobre a qual a democracia moderna vai se desenvolver. Essa esfera pública assume funções políticas quando o exercício do poder estatal se dirige ao público pensante, buscando legitimação para suas decisões

HABERMAS, 1984, p. 75 apud BARBOSA, 2010, p. 28.

Em sua descrição fenomenológica, a opinião exprime um juízo consciente e traduz uma intenção de racionalidade. Embora emitida sob pretensão objetiva, a opinião se situa também no plano emocional e no da crença. Ademais, a opinião pública é um modo de expressão de um grupo; apropria-se das redes de comunicação do grupo para reafirmar a sua vocação socializante (BERGER, 1957 apud AUGRAS, 1980, p. 16).

A porção latente da opinião consiste em uma tendência, um sentimento geral ou uma inclinação vaga em direção a determinado assunto, que pode ou não se converter em tomada de posição sobre o problema ou controvérsia pública. A conscientização pode se dar de forma paulatina ou subitamente, sendo comum acontecer em resposta à eclosão de acontecimentos que confirmem a opinião latente. Nesse movimento pendular entre a opinião estática e a opinião dinâmica, as experiências motivadas pelo fato desencadeador se agregam em um processo cumulativo que poderá surgir mais tarde, sob outra forma de opinião (AUGRAS, 1980, p. 16-17).

Em sua formação, a opinião pública é influenciada por fatores psicológicos (nível intrapessoal da formação de atitudes, identificações e disposições individuais), sociológicos (resultantes da interação entre grupos) e históricos (episódios que desencadeiam circunstancialmente uma tomada de posição). Soma-se a esses elementos a existência subjacente de um sistema de valores e atitudes relativamente estáveis e compartilhados (idem).

Se o sistema de crenças e ideologias do indivíduo não é unicamente capaz de determinar o conteúdo de uma opinião manifesta, com frequência tal sistema tem raízes mais arraigadas e resistentes, menos mutáveis e de maior alcance, ligadas ao *núcleo duro* da personalidade do indivíduo. Como juízo de valor (subjetivo) que advém de uma situação objetiva (um fato) e se manifesta objetivamente, a opinião não implica conhecimento do assunto sobre o qual se opina (BARBOSA; RABAÇA, 2002, p. 429).

Daí por que mesmo a tentativa mais refinada de induzir uma mudança de opinião fracassaria se desconsiderasse o sistema de valores e atitudes sobre os quais a opinião se apóia, bem como os grupos de referência, primários e secundários, que circundam a experiência do indivíduo em sociedade.

Os grupos primários são agregados de relacionamento direto (a família, a tribo, o círculo de amigos), em que decisões são tomadas em face de problemas concretos, discutidos sob a influência de uma liderança principal (o chefe de família, o chefe da tribo), que encaminha a resolução de problemas no estilo da democracia direta.

Os grupos secundários decorrem da diferenciação e da complexidade social, em que um indivíduo isolado mantém interações abstratas com outros

cidadãos, em bases ideológicas e não concretas.

O aumento no tamanho e na complexidade do espaço público tem contribuído para o desaparecimento da opinião pública em suas feições originais.

Com o triunfo do grande, deixaram de existir os lugares que facilitavam a formação, por meio do diálogo, da opinião pública: em lugar da sala de reuniões, temos a televisão; as associações e os partidos são dirigidos por oligarquias; os espaços da formação da opinião pública não são autogovernados, mas administrados por potentes burocracias.

MATTEUCI, 2014, p. 845 *in*: BOBBIO, MATTEUCI e PASQUINO.

A dicotomia entre os métodos de comunicação e expressão nos diferentes grupos não elimina, porém, a possibilidade de que em sociedades complexas eles possam coexistir. “Os chamados grupos de pressão são nas sociedades complexas a tentativa menos artificial para transportar nessas sociedades os procedimentos de democracia direta inerentes às comunidades” (LAMBERT, 1957 apud AUGRAS, 1980, p. 18).

Com a ampliação das esferas de circulação da opinião, impôs-se o desafio de mensurá-la segundo técnicas específicas. No momento em que começava a se alastrar a prática generalizada das sondagens de opinião em bases estatísticas, Bourdieu (1983, p. 173-182) trouxe o questionamento sobre a cientificidade desses mecanismos. Para ele, a ênfase estatística sobre o pensamento de um determinado grupo de entrevistados, evidenciada nas pesquisas de opinião, produzia “artefatos sem sentido, por acumularem opiniões que absolutamente não possuíam a mesma força real”.

A média da opinião das pessoas entrevistadas, isto é, a opinião tornada pública por meio de certos pressupostos de validade, não correspondia à opinião pública real, visto que não refletia a organização real e estratificada da sociedade, na qual a opinião de um trabalhador braçal não se equivale ao peso da opinião de um articulista de televisão ou de um grande empresário.

Segundo Bourdieu, estavam sendo desconsiderados pelos institutos de opinião as condições sociológicas de inserção no *habitat*, o *status* social e econômico, os grupos sociais de pertença, assim como a capacidade de produzir uma opinião, partilhada sempre de forma desigual em função do capital cultural de cada indivíduo – aspectos qualitativamente distintos que não poderiam ser colocados em posição de igualdade. Daí por que o autor

reconhecia a existência não de uma, e sim de várias maneiras de se identificar os fenômenos da opinião pública.

Entre os modelos explicativos do seu processo de formação, o modelo de cascata (LIMA, 2005) reflete uma estrutura piramidal de poder que confere a determinados atores o protagonismo na definição da opinião pública. No topo está o pequeno grupo das elites econômicas, logo abaixo estaria o das elites políticas, seguido pela mídia, e, por fim, os chamados formadores de opinião, pessoas capazes de difundir opiniões que ecoam como referência para outros grupos sociais – intelectuais, religiosos, artistas, educadores, esportistas, líderes empresariais e sindicais, jornalistas. Na base da pirâmide, situa-se a grande maioria da população.

A teoria reconhece nas assimetrias de poder um importante elemento para a formação da opinião pública. Por constituir fenômeno coletivo apoiado em uma realidade individual, a formação da opinião pública se apresenta como um espaço no qual se opõem diversas tendências ideológicas, sendo uma delas majoritária. Porque a discussão coletiva sobre um tema de relevância pública precisa ser expressa publicamente, ainda que não se refira a toda a sociedade, os meios de comunicação de massa têm aí um papel destacado.

Moldada pelo viés midiático, a externalização da opinião para o ambiente coletivo promovida pelos *media* interfere diretamente no clima da própria opinião, pois influencia o julgamento das pessoas sobre a realidade. Antes, o triunfo dos valores iluministas promovera o domínio público à condição de fórum de vigilância da sociedade em relação ao Estado, estimulando-a a “bater à porta dos detentores do poder político para, aí também, exigir publicidade e permissão para entrar” (KOSELLECK, 1999, p. 49 apud BARBOSA, 2010, p. 25). Agora, com a alteração estrutural da imprensa provocada pela expansão da mídia, tem-se o ingresso de um *player* de importância indiscutível para a nova configuração do espaço público.

Perante essa esfera pública ampliada, os próprios debates são estilizados num show. A ‘publicidade’ perde sua função crítica em favor da função demonstrativa: mesmo os argumentos são pervertidos em símbolos, aos quais não se pode, por sua vez, responder com argumentos, mas apenas com identificações.

HABERMAS, 1984, p. 240-241 apud BARBOSA, 2010, p. 38.

A migração para a esfera pública das crenças individuais, sua aglomeração em núcleos e sua expansão entre as classes sociais, em um caldo de cultura mediado pela comunicação massiva, são situações em que a opinião pública pode ser apropriada como instrumento de poder, devido à volatilidade da sua natureza.

Por isso, é falaciosa a reivindicação dos meios de comunicação, seja em matérias jornalísticas ou em gêneros opinativos como artigos, colunas e editoriais, de serem portadores da opinião pública. Como também é falaciosa a invocação que mandatários políticos fazem da opinião pública como seus legítimos porta-vozes, seja para chancelar ou refutar decisões incômodas. Em ambos os casos, a opinião pública trazida à tona pode, no máximo, refletir algumas correntes das opiniões em disputa, sobretudo as mais fortes na sociedade.

A seleção temática, os padrões de enquadramento da informação e os esquemas interpretativos da realidade operados pelos meios de comunicação massivos, retroalimentados por diversos mecanismos de reforço, reduzem a complexidade social e atuam também no nível psicológico de formação da opinião pública.

Em contraponto à apoderação da opinião pública pela opinião *publicizada* dos *media*, o surgimento de novas tecnologias de comunicação e informação, graças à natureza e à pluralidade das suas configurações, pode restituir a ocupação e ampliação do espaço público por uma diversidade maior de atores.

Trata-se do cenário da comunicação em rede – Lévy (1999), Lemos (2008) – em que indivíduos e grupos atuam como provedores e gestores das informações circulantes. A imprensa organizada em moldes tradicionais subsiste, mas com poder limitado pela existência de múltiplos canais informacionais, baseados em relações interativas, sem centro nem periferia, cuja essencial multivocalidade confere papel ativo à esfera da recepção das mensagens.

Essa fase pós-moderna dos processos tecnológicos da comunicação, em que “efeitos de sentido, como as ‘simultaneidades aparentes’, a ‘multiplicidade de fontes emissoras’ e a ‘visão fragmentada’” (POLISTCHUC e TRINTA, 2003), consistem em uma significativa ruptura no padrão *estímulo-*

resposta que marcou o *modus operandi* da comunicação de massa. Na pós-modernidade, a capacidade de produção de conteúdo informativo, opinativo e com potencial de mobilização social foi pulverizada a ponto de efetivamente ameaçar a hegemonia dos grupos de mídia tradicionais. Com efeito, uma parcela considerável da população pode se apropriar das tecnologias de comunicação em rede para registrar e transmitir eventos em tempo real, abastecer e atualizar portais e *blogs* na internet e estimular o engajamento de um número progressivamente maior de seguidores nas redes sociais, haja vista as recentes manifestações populares ocorridas no Brasil, em junho de 2013.

Segundo Carneiro (2014), o contágio comportamental a partir de relatos vivenciais, contrapondo-se à narrativa dos ‘grandes jornais’, e a convocação horizontal, alheia às organizações tradicionais (partidos políticos, igrejas e sindicatos), foram elementos importantes que deram a esse episódio um contorno singular na trajetória brasileira, cuja experiência com movimentos de massas ainda se resume a episódios espaçados¹. Na pós-modernidade, guardadas as diferentes capacidades econômicas, cognitivas e de disposição pessoal, o fato é que todos têm, em princípio, a possibilidade de instrumentalizar o discurso na esfera pública e arregimentar apoiadores a múltiplos interesses, fazendo com que grupos organizados possam “disputar com as instituições o domínio hegemônico da construção de sentidos socialmente valorizados” (POLISTCHUC e TRINTA, 2003). Assim configurados, esses novos movimentos da sociedade têm explorado o território multifacetado da comunicação humana, por meio de signos que reforçam valores ligados à participação horizontal, à autoria coletiva e a práticas colaborativas.

As comunicações constituem, ao mesmo tempo, um importantíssimo setor industrial, um universo simbólico que é objeto de consumo maciço, um investimento tecnológico em expansão ininterrupta, uma experiência individual diária, um terreno de confronto político, um sistema de intervenção cultural e de agregação social, uma maneira de se informar, de entreter-se e de passar o tempo etc.

WOLF, 1987, p. 11.

¹ Entre os exemplos de magnitude similar na história recente, destacam-se a Marcha da Família com Deus pela Liberdade (1964), movimento contrário à suposta ameaça comunista que se instauraria no Governo João Goulart (1961-1964); a Passeata dos Cem Mil (1968), movimento popular contra a ditadura militar de 1964; as Diretas Já (1983-1984), série de manifestações pelo restabelecimento das eleições diretas para Presidente da República; e o movimento em prol do *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, ocorrido em 1992.

1.5 Grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby*.

Como faces sobressalentes no processo de tematização de suas demandas na esfera pública, os grupos de interesse, os grupos de pressão e os *lobbies* exercem uma ascendência efetiva e real sobre a dinâmica da opinião pública.

Freqüentemente empregadas como sinônimos ou com conotação similar, faz-se necessário distinguir essas expressões para evidenciar como estão relacionadas. Grupo de interesse pode ser definido como:

qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas.

TRUMAN, 1971, p. 33 apud PASQUINO, 2014, p. 564.

Para superar as críticas sobre a generalidade do termo *interesse*, Truman ajusta a definição para *grupos de interesse político*. O que sobressai em seu conceito é a dimensão relacional contra outros grupos, baseada no pressuposto de existência de certas atitudes compartilhadas e dinâmicas, que são objeto de movimentos intencionais de ajustamento.

Da expressão *grupos de pressão* depreende-se uma organização formal e um tipo de ação para o alcance de objetivos: a pressão, entendida como

a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-las frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político.

PASQUINO, p. 564 in BOBBIO, NICOLA, PASQUINO, 2014.

A entrada desses grupos no terreno da ação política se dá pela constatação de que

os indivíduos não podem ser considerados protagonistas efetivos dos processos políticos, só enquanto membros de grupos mais ou menos organizados. Da mesma forma, os governantes não podem ser considerados simples árbitros de um conflito entre grupos e órgãos de registro e ratificação dos êxitos destes conflitos.

Idem, p. 563.

Na perspectiva institucionalista da escolha racional (HALL e TAYLOR, 2003, p. 193-224), os incentivos à formação de grupos se dão em termos de

custos e benefícios para seus integrantes. A ação coletiva só seria válida se assegurasse benefícios que o indivíduo isolado não poderia obter. Os diversos papéis sociais desempenhados por um mesmo indivíduo atuam no sentido de ampliar a partilha de sentimentos e interesses com um espectro progressivamente maior de grupos, diluindo a noção marxista de classe.

Assim, o agir intencional de grupos em busca de seus interesses se torna mais viável na medida em que compensa os custos que seriam assumidos individualmente por seus membros. Essa teoria foi criticada pelo excesso de simplificação, ao colocar a dimensão racional como motivação determinante para a associação entre os grupos, ignorando a existência de elementos ligados à subjetividade como intervenientes em toda decisão política.

Admitindo-se que a função agregadora de interesses existe tanto nos grupos de pressão como nos partidos políticos, como instâncias de estabilização de valores de um determinado grupo em suas decisões, cabe precisar as diferenças entre os dois.

As funções de transmissão do questionamento político, de mediação entre sociedade e governo, de recrutamento e participação política e integração social são desempenhadas por ambas as estruturas, mas as funções de competição eleitoral e de gestão direta do poder são exclusivas dos partidos (FISICHELLA, 1972, p. 21 apud BOBBIO, MATTEUCI e PASQUINO, 2014, p. 565).

Assim, o conceito reelaborado de grupo de pressão corresponde a:

Grupos organizados que, embora tendo em mira influenciar sobre a distribuição dos recursos numa sociedade, seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças em seu favor, não participam do processo eleitoral e por isso mesmo não estão interessados em *gerir in proprio* o poder político, e sim em aproximar-se com facilidade e frequência e influenciar as opções.

PASQUINO, p. 564-565 in BOBBIO, MATTEUCI e PASQUINO, 2014.

Para os fins deste trabalho, serão tratadas como equivalentes as expressões *grupo de interesse* e *grupo de pressão*, no intuito de superar a visão de autores como Meynaud (1966, p.13), de que grupo de interesses seriam o pólo da concertação de interesses ainda não convertidos em ação política, ao passo que o grupo de pressão se constituiria na etapa subsequente, de engajamento na busca por influência sobre o processo

decisório.

Nesse contexto, o *lobby* aparece como instrumento de ação de grupos organizados, com o objetivo de levar ao conhecimento dos legisladores ou *decision makers*, a sua posição sobre temas de interesse. A expressão inglesa – que significa “saguão”, “antessala”, “foyer” – alude originalmente às áreas de entrada de hotéis ou casas legislativas, onde os agentes públicos são frequentemente abordados por um sem-número de pessoas para atender a pedidos diversos.

Desde o início do século XX, o termo está associado aos mecanismos empregados por um grupo, organização ou associação que busca influenciar a política pública a seu favor, no sentido de aprovar ou impedir a aprovação de propostas e de influir nas decisões dos poderes públicos (THOMAS, 2004, p. 4).

Segundo Graziano (1994) os Estados Unidos são o país que mais avançou no reconhecimento do *lobby* como prática institucional. Em 1946, a regulamentação da atividade trazida com a aprovação do *Federal Regulation of Lobbying Act*, passou a exigir dos lobistas o registro e a declaração detalhada dos recursos manejados no exercício das suas práticas, além de permitir o controle social sobre a profissão, uma vez que lei obrigou que as informações ligadas ao *lobby* fossem tornadas públicas. Em 1995, o *Public Disclosure Act* estendeu os dispositivos da lei às relações entre lobistas e a administração pública em geral, uma vez que a norma de 1946 restringia a abrangência do *lobby* aos contatos com o Parlamento.

O *lobby* consiste, portanto, no processo de canalizar os interesses de um certo grupo de pressão aos legisladores e *decision makers*, para conquistar a adesão das instâncias de poder à sua plataforma política, em um *continuum* que pode ou não recorrer a sanções.

Segundo o entendimento de que a disposição intencional e voluntária de agir em prol de interesses compartilhados subsiste tanto nas definições de grupo de interesse como de grupo de pressão, ambas serão adotadas pelo que têm de comum: a ideia de suplementar o sistema partidário e os instrumentos formais de governo, servindo como porta-vozes de interesses específicos no âmbito da sociedade (KEY, 1964, p. 18-19). Simplificadamente, grupos de pressão e grupos de interesse têm na pressão um mecanismo operacional de

persuasão nas arenas políticas em busca de seus interesses, não havendo por que isolar a pressão como elemento de propriedade exclusiva de um determinado grupo em face de outro.

1.7 Pluralismo e elitismo.

Uma ambiência pluralista, em que diversos atores conseguem influenciar em alguma medida os rumos da comunidade política e o processo decisório ligado às políticas públicas é o contexto mais favorável ao trânsito dos grupos de interesse.

Ao propugnar pela convivência democrática de várias facções no interior da sociedade, cada uma disputando frações de poder, o pluralismo se opõe às correntes elitistas de análise (MICHELS, 1982; WILDENMANN, 1986), segundo a qual poucos atores – as elites – teriam a capacidade de pautar a agenda decisória.

Sejam os partidos políticos, cuja legitimidade derivada do processo eleitoral lhes asseguraria canal preferencial ao poder; sejam os burocratas, pelo conhecimento permanente das engrenagens do Estado; sejam os representantes do capital financeiro, que moldariam a agenda política aos ditames do poder econômico, o que se vê nas vertentes elitistas é uma tendência a excluir do processo político atores considerados periféricos ou insuficientemente articulados.

Nessa perspectiva, a elite estatal, além de reconhecer as assimetrias de poder, confere a certos grupos um acesso desproporcional ao processo de decisão, ao premiar com maior capacidade de influência os interesses mais bem organizados, reforçando a estrutura de desigualdade existente nos ambientes institucionais.

A distribuição desigual de poder político seria, portanto, um traço funcional dos sistemas democráticos, em que a lógica da maioria – comumente, uma minoria numérica organizada que se assenhora do Estado em função de um maior capital político no jogo eleitoral – terminaria por institucionalizar um sistema em que a sociedade é governada “pelos outros” por um método eficaz de seleção: o voto. (MANIN; PRZEWORKI; STROKES, 1999, p.4-5).

O pressuposto democrático de sujeição da decisão coletiva à vontade da

maioria exprime nada mais que uma vontade parcial pretensamente investida de interesse público, na medida em que alija da formação da vontade geral aqueles que para ela não contribuíram com seu voto. Isso faz surgir um terreno favorável para a “captura dos espaços de deliberação por atores muito interessados (*high demanders*), redução do pluralismo e outros ‘paradoxos’ da democracia representativa, como a espiral do silêncio e a autorreferencialidade” (NOELLE-NEUMANN, 1984; REGONINI, 2005; CURINI, 2006 apud SECCHI, 2013, p. 140).

As vertentes pluralistas, por sua vez, postulam que o indivíduo, ao reconhecer as vantagens do padrão associativo em vez do modo individual de ação para resolver a sucessão de conflitos de interesses que marcam a vida em sociedade, teria nos grupos um modo de alcançar o máximo de felicidade para o maior número de indivíduos (SANTOS, 2007, p. 35).

A convivência simultânea entre grupos com distintos interesses desvelaria uma forma de balanceamento mútuo do poder, em que se veriam reduzidas as chances de uma maioria circunstancial exorbitar de suas prerrogativas e invadir a reserva de poder de outro grupo.

O conceito-chave da abordagem pluralista é ‘recurso político’. Recurso político é tudo aquilo que possui valor em uma determinada sociedade e que, portanto, pode ser utilizado por um ator social para influenciar as decisões do poder público, como, por exemplo, dinheiro, posição social, boas conexões com ocupantes de cargos públicos de destaque, informação, inteligência, honra, boa reputação, controle sobre a oferta de bens e serviços valorizados, tempo, popularidade, legitimidade, entre muitas outras coisas.

DAHL, 1989, 223-227; 1996, 639 apud MANCUSO, 2003, p. 15.

Assim, como nenhum ator monopoliza os tipos possíveis de recursos em quantidade máxima e também nenhum ator é totalmente desprovido de recursos, “cada decisão política é vista como a resultante exata do equilíbrio de forças prevaletentes entre os atores sociais em qualquer momento determinado” (LATHAM, 1952, p. 390 apud MANCUSO, idem).

Sob o enfoque pluralista e em uma concepção argumentativo-deliberativa, as políticas públicas seriam determinadas pela competição e intercâmbio de informações entre os grupos, por meio de um processo construtivo de diálogo, na tentativa de homogeneizar as preferências individuais (HABERMAS, 1989 apud SECCHI, 2013, p. 140). Ao contrário da

perspectiva elitista, o pluralismo entende como natural a assimetria de recursos entre os grupos.

No lugar de mascarar a hegemonia das elites na direção do processo político, a disputa entre diversos atores serviria para que o interesse público fosse atingido ao longo de múltiplas interações. Eventuais desajustes na capacidade de interferência na agenda pública seriam “fisiológicos, ou seja, nada mais que uma justa prevalência de interesses que agregam mais consensos”. (SECCHI, 2013, p. 109).

Sob uma inspiração republicana, esses consensos provisórios entre interesses políticos, econômicos e sociais que circundam o espaço público, mesmo constituídos isoladamente, devem aspirar a objetivos universais.

A república cobra da democracia o aprimoramento constante do jogo político para promover a incorporação crescente de todo o conjunto de pretensões legítimas que compõe o intrincado tecido social no processo de formação do interesse público [...] Na ótica republicana, o político se funda no conflito constante das partes que compõem o corpo político e ganha seus contornos institucionais e históricos na medida em que se chega a uma configuração de direito que os acolhe.

BIGNOTTO, 2004, p. 29.

Incorporar o conflito à dinâmica da vida política, sem reduzi-lo à dimensão institucional, é um dos desafios que se impõem.

Para o pluralismo-elitista, é enganosa a possibilidade de resolução negociada dos conflitos entre grupos, pois decorreria da própria constituição das organizações agregadoras de interesses uma tendência à oligarquização, como apontada na Lei de Ferro da Oligarquia de Michels², que confere à minoria ativa o papel de protagonismo (KEY, 1964, p. 126-127). A existência de múltiplas elites não seria, então, a forma ideal de acomodação do conflito social, mesmo porque os sistemas de pressão empreendidos pelos grupos não podem ser considerados representativos de toda a comunidade. A pluralidade de oligarquias competindo pela democratização da sociedade civil seria uma expressão das distorções que sustentam a democracia representativa, cabendo ao governo reproduzir o *status quo* ao privilegiar os interesses mais eficientemente organizados e chancelar acordos firmados pelas lideranças em

² Em um célebre estudo sobre as organizações partidárias, Robert Michels (1911) aponta a existência de mecanismos de dominação das maiorias pelas minorias. A estruturação dos partidos políticos como instâncias de representação de interesses conduziria, inevitavelmente, ao exercício do poder oligárquico pelos dirigentes partidários. Na medida em que a burocracia profissional gestada no interior do partido tem por motivação a continuidade dos próprios privilégios, perdem-se iam de vista os objetivos programáticos que ensejaram a criação da legenda.

competição.

O tom elitista aplicado ao pluralismo condicionaria os níveis de acesso à participação e interação social, ao estabelecer, de saída, quem pode participar, como são compartilhadas as informações e o grau de conexão entre as discussões e as decisões.

A fragilidade do discurso pluralista está em não reconhecer suficientemente fatores institucionais como a autoridade de agentes públicos e a capacidade que os meios formais e hierárquicos têm de liderar o processo de mediação de conflitos da sociedade, o que lhes dá vantagem sobre as coalizões informais (LOWI, 1964, p. 678-680 apud SANTOS, 2007, p. 44). Esse aspecto será explorado no próximo capítulo, por meio da abordagem do papel do Legislativo na expressão de desejos de segmentos sociais que buscam afirmar, defender ou ampliar seus *status* no campo das políticas públicas.

CAPÍTULO 2 – A arena legislativa na produção de políticas públicas – contribuições da vertente neoinstitucionalista.

2.1 Valores não alcançados pela ideia de representação política.

Nos sistemas democráticos, as mudanças vivenciadas pela ideia de representação política, especialmente a partir do século XIX, com a ampliação do sufrágio e o aparecimento dos partidos de massa, não foram capazes de esclarecer suficientemente a conexão existente entre a manifestação de uma “vontade geral” ou de um “interesse comum” e a sua tradução em um ente público que institucionaliza procedimentos para encarnar essa vontade.

Entendida como o conjunto de relações existentes entre os cidadãos e seus representantes políticos eleitos, a representação é o modo pelo qual, em regimes democráticos, o povo é detentor da soberania política e a usa para conferir, via mandato, poderes a alguns que agirão em seu nome nas funções de governo, em vista de seus interesses (ANASTASIA; NUNES, 2006 apud VIEIRA, 2008, p. 122).

A representação se presta a diminuir os custos e os riscos do processo decisório, tendo no caráter livre, direto e periódico do sufrágio uma forma eficaz de combinar a participação ampla dos cidadãos na escolha dos representantes com a limitação da possibilidade do surgimento da tirania (VIEIRA, 2008, p. 123).

Em um recorte histórico da ideia de representação a partir da modernidade, o paradigma do Estado Liberal condiciona a participação política a uma camada de proprietários, permitindo uma legitimação do direito, segundo critérios materiais, embora apoiados em um discurso de pretensa neutralidade. Sob inspiração do movimento iluminista do século XVIII, o Estado Liberal tem seu postulado em direitos civis e políticos que exigem uma abstenção do Estado em prol da liberdade do indivíduo: são os direitos de propriedade, de manifestação do pensamento, de ir e vir, entre outros.

Nesse modelo, o princípio representativo seria então o modo pelo qual as “paixões da massa” são purificadas por meio de competentes pontos de vista de cidadãos materialmente independentes. A representação política repousa em uma hierarquia social e o exercício do poder político é legitimado pelo voto, no qual se encerra a interferência do cidadão comum na prática

política (HABERMAS, 1984, p. 163 apud BARBOSA, 2010, p. 54).

A partir da constatação de serem falaciosas as promessas de igualdade do Estado Liberal, surge o Estado Social, no intuito de assegurar um mínimo de dignidade aos hipossuficientes. Seu núcleo é a igualdade, em contraponto ao modelo do Estado Liberal, que tinha foco na liberdade. “O Estado Social quer proteger, indenizar e compensar os grupos sociais mais fracos” (HABERMAS, 1984c, p. 175 apud BARBOSA, 2010, p. 56), convertendo em realidade a promessa inconclusa do Estado Liberal. “O Estado Social é um Leviatã, um órgão dotado de capacidade de planejamento e intervenção, cujo objetivo é garantir cidadania às massas populacionais exploradas e sub-integradas” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 17 apud BARBOSA, 2010, p. 56). Em que pese a crítica sobre o endividamento público decorrente da ampliação das funções estatais, a crise do Estado Social, a partir dos anos 1970, deveu-se mais a uma incapacidade de reinterpretar os ideais modernos de liberdade e igualdade à luz da cidadania, por meio de uma participação ativa dos sujeitos de direito que traz novo sentido ao exercício dos direitos fundamentais.

Eles passam a se referir exatamente à garantia das possibilidades de participação. Pela primeira vez, a dimensão do público será dissociada do Estado, o qual não será mais identificado com um macro-sujeito capaz de encarnar um interesse geral e implementá-lo (também de maneira neutra) por meio do seu aparato especializado.

PAIXÃO, Cristiano, 2003, p. 43-45 apud BARBOSA, 2010, p. 58.

Os sintomas do colapso do Estado Social, que provocaram a transição deste para o Estado Democrático de Direito, insinuam os contornos da crise que ainda afeta a ideia de representação. No contexto brasileiro, a crítica assumida pelos cânones do pensamento social e político brasileiro, a partir da década de 1930, consagra uma visão pessimista da realidade nacional: de um lado, o Estado de perfil centralizador e intervencionista; de outro, a sociedade civil, vista como ente dotado de incapacidade histórica para se organizar. Com partidos políticos frágeis, baseados na personalização e na individualização de suas lideranças, o sistema político reforça o teor populista e clientelista das relações políticas (MESSENERG, 2008, p. 78).

Em resposta a esse exame histórico negativo, alguns autores (WERNECK VIANNA, 1997; SOUZA, 2000) prognosticam a democracia como

resultado de um longo processo civilizatório. Para Vianna (apud Messenberg, p. 79)

há que se questionar interpretações que substancializam a democracia apenas como um regime em que a participação política dos indivíduos resume-se à legitimação periódica da ação estatal e menospreza a dimensão interativa dos sujeitos.

Nessa perspectiva, a crítica à concepção burkeana do mandato reconhece na ideia de que o povo se manifesta por meio de seus representantes apenas uma presunção de representatividade. Apesar da inquestionável legitimidade do mandato popular, o exercício do poder político pela via eleitoral não dá ao mandatário a noção acabada e atual da vontade geral em face de temas específicos. Daí a importância de mecanismos que permitam a participação mais direta da sociedade (VIEIRA, 2008, p. 127).

Hanna Pitkin (1967) divide as concepções de representação política em duas tipologias: a “representação descritiva” e a “visão formalista”. No pólo descritivo, a representação seria um microcosmo da sociedade que refletiria suas características principais em proporções adequadas. Segundo a visão formalista, a ênfase está na relação entre representantes e representados, e não na garantia de correspondência entre o que seja a sociedade e de como esta se traduz na representação. Na medida em que os cidadãos autorizam que alguns ajam em seu lugar, cria-se a obrigação de os representantes prestarem contas de seus atos, o que leva à ideia de *accountability* como um instrumento fundamental da legitimação do vínculo entre governantes governados.

A noção de *accountability* deve ser tomada não apenas na direção de maior transparência do Estado em relação à sociedade, baseada no princípio da publicidade, mas também no sentido de assegurar que a sociedade possa pautar o conteúdo das decisões políticas. Assim, a manifestação da vontade do povo extrapola o episódio fundador da eleição, tendo continuidade nos atos de fiscalização do Estado e de interferência na agenda pública. Para Avritzer e Filgueiras (2010, p. 511), esse controle público não estatal “não é um conceito formal, compreendido na dimensão da legalidade posta pelo Estado, mas um conceito substancial, baseado na ideia de que o cidadão tem algo a dizer sobre a política, o Estado e a sociedade”.

2.2 Institucionalismo e neoinstitucionalismo.

Se o Parlamento é a institucionalização moderna do processo de formação política da opinião e da vontade (BARBOSA, 2010, p.13), admitindo-se com reserva o conceito de soberania popular como fundamento definitivo da validade democrática, que papel ocupa o Poder Legislativo no contexto geral da circulação do poder político? Em qual contexto institucional se inscreve o Poder Legislativo brasileiro?

Para os adeptos da vertente institucionalista da escolha racional, a ação coletiva em defesa de certos interesses pode ser suficientemente explicada por uma racionalidade instrumental que constrangeria os atores sociais a tomar decisões baseadas na maximização de riquezas, benefícios ou ganhos mais ou menos tangíveis. Sem negar a existência do cálculo racional e auto-referenciado dos decisores, nunca isolado das percepções subjetivas sobre alternativas, consequências e avaliações sobre possíveis resultados, ganha espaço uma concepção de ação política vinculada à partilha de papéis, regras e identidades socialmente construídas, que tem nas instituições um importante *locus* de ação (SOUZA, 2006, p. 38).

A descrença na redução da vida social à lógica econômica e a afirmação de que elementos culturais são variáveis explicativas da estrutura política dão corpo à abordagem culturalista, que assimila a conexão entre os dois campos de análise.

A adesão dos indivíduos a atitudes, opiniões e comportamentos [...] remete ao fenômeno da formação de interesses, identidades e concepções sobre as relações da sociedade com a política [...] todas essas dimensões implicam valores e orientações intersubjetivas, que, no final das contas, afetam o comportamento e influenciam a tomada de decisões relativas à formação de instituições políticas.

MESSEMBERG, 2008, p. 74.

Desse modo, em toda escolha de um decisor político está imbricada a dimensão da cultura, entendida como os “valores, atitudes, crenças, orientações e pressupostos subjacentes que predominam entre os membros de uma sociedade” (idem, p. 75). Por analogia, pode-se falar em cultura política como um conjunto de predisposições coletivas interiorizadas que influenciam o comportamento dos atores em um ambiente político, sendo produto de um quadro amplo de referências como a socialização infantil, a educação, o

acesso à informação e as experiências políticas da vida adulta (ibidem, p. 73).

Apoiado na perspectiva culturalista de que as instituições são “grandezas perpassadas por valores e escolhas avaliativas e não podem ser pensadas sem elas e que as ideias não se contrapõem a estruturas materiais pelo simples fato de que lhe dão ‘sangue e carne” (SOUZA, 2003 apud MESSEMBERG, 2008, p. 82), o paradigma institucionalista reconhece no contexto das instituições, que condicionam o comportamento dos indivíduos segundo regras próprias, a dimensão espacial onde se desenrola o processo das políticas públicas.

A partir dos anos 1980, surge o referencial neoinstitucionalista, pelo qual o comportamento dos atores não é totalmente moldado pela força normativa das instituições, mas depende também de regras informais presentes nas interações entre indivíduos e a coletividade.

A premissa de que o comportamento de alguns atores pode ser remodelado pelas instituições a fim de alcançar resultados esperados, segundo um conjunto de regras formais e informais, trouxe a possibilidade de que as instituições pudessem ser tomadas como uma variável independente na análise das ações políticas (MARCH e OLSEN, 1989 apud MÜLLER, 2009, p. 116).

No desempenho funcional de carrear comportamentos individuais e coletivos em benefício da sua sobrevivência como sistema social, as instituições contam com instrumentos formais (leis, regulamentos, contratos) e regras informais, apoiadas em símbolos compartilhados e modelos morais que fornecem um esquema cognitivo para a ação humana. A coexistência desses dois fundamentos são variáveis explicativas de como a cultura no interior das instituições constitui um elemento de regulação e condicionamento da conduta de seus agentes.

2.3 O Legislativo brasileiro no contexto da circulação do poder político.

Que contribuições tem a oferecer o aporte neoinstitucionalista à compreensão da arquitetura institucional do Poder Legislativo brasileiro?

Em primeiro lugar, é necessário situar atuação do Congresso Nacional para a produção e controle da execução de políticas públicas, no contexto da redemocratização e da nova ordem constitucional a partir de 1988, que

constituem marcos importantes do aumento da complexidade do aparelho estatal e da ampliação dos canais de acesso ao poder decisório governamental.

Assim como se reconhece o papel das instituições do Estado como preponderantes no processo de formulação e implementação das políticas públicas, pelo poder de impor sanções e condutas fundamentadas na lei e na aceitação social de sua autoridade, o que Latham (1965) chama de *oficialidade*, também se valoriza a crescente participação da sociedade organizada na configuração de um novo cenário. O contexto pode ser entendido como uma ação deliberada do Estado de partilhar responsabilidades com a sociedade, em um processo dinâmico que justifica, legitima e retroalimenta seu poder, ou também como um movimento protagonizado pela sociedade civil, que tensiona as fronteiras estatais em busca de mais participação na definição da agenda dos governos, no intuito de ampliar os canais de influência sobre os rumos do processo político, alargando, assim, a configuração de uma arena pública não estatal.

Na teoria clássica da tripartição dos poderes, o Legislativo se define como ambiente institucional em que as disputas das forças sociais se traduzem na representação eletiva e não se encerram com a eleição, mas se consubstanciam nos conflitos, coalizões e desequilíbrios que cercam a produção legislativa, que têm na forma da lei um importante núcleo de tensões.

A função de produzir o arcabouço de normas jurídicas que regem a vida em sociedade, embora pareça a mais proeminente do Poder Legislativo, sopesando as funções representativa e fiscalizatória, não é de cumprimento obrigatório por seus membros. Os membros do Congresso Nacional, por exemplo, podem se abster de legislar, e frequentemente o fazem acerca de matérias polêmicas ou sobre as quais não há acordo suficiente.

Como arena privilegiada do nascimento de políticas públicas, materializadas em leis que interferem em diversos campos da sociabilidade humana, o Parlamento não é um agente neutro em relação às políticas públicas que patrocina, nem a lei pode ser produto de um legislador sem face, sem história e sem interesses ligados à dinâmica social e política do seu tempo.

A lei cristaliza todas as expectativas sociais, define, em função delas, as tarefas do Estado, conferindo-lhe os necessários poderes para executá-las, regula as relações sociais, tudo no intuito de promover os valores sociais e políticos de um determinado povo, ou pelo menos que são assim percebidos por seus mandatários políticos.

VIEIRA, 2008, p 122.

A dimensão legislativa do trabalho parlamentar, e mesmo a legitimidade do Parlamento como instância de produção legal, são frequentemente criticados, com base em aspectos quantitativos – baixa produtividade frente a uma dispendiosa estrutura de suporte ao seu funcionamento – e qualitativos – possíveis vícios e imperfeições técnicas que invalidariam a efetiva aplicação da lei.

Para o exercício da função legiferante do Poder Legislativo também concorrem fatores que revelam a natureza subjetiva do processo de construção das normas jurídicas. Ao tomar-se a gênese da lei como um ato de vontade da maioria parlamentar, não se pode também ocultar os processos formais e informais que sustentam a não-decisão e a obstrução parlamentar como atos negativos que conferem às minorias a capacidade de interpor legítima resistência à vontade dominante.

Bachrach e Baratz (1963), com o propósito de melhor situar a definição de poder no debate entre pluralistas e elitistas, trouxeram o conceito de *non-decision making process*. Trataram os autores de evidenciar uma segunda face do poder, dissociada das decisões concretas e ligada à capacidade de controlar a agenda decisória, com base em processos formais (normas constitucionais e regimentais) e informais (acordos partidários, composições momentâneas e ações discursivas), empregados estrategicamente para produzir um não-resultado. A contribuição desses estudos para a expansão conceitual dos processos de decisão política, ao colocar a não-decisão como recurso legítimo que visa manter em latência questões sobre as quais inexistente acordo, impedindo a sua eclosão como conflito político, demonstra a complexidade do ato de produzir as normas abstratas e obrigatórias que regem a vida em sociedade.

Uma lei se joga diante de nós como um emergente mal-nascido, pura superfície, nenhuma profundidade, puro poder, nenhuma tradição, tão arbitrária em sua origem quanto a temporária coalizão de uma maioria congressual ou parlamentar. Suspeito que é em razão deste *pedigree* – ou falta de *pedigree* –

que as leis são consideradas indignas da denominação *direito*, com todas as suas implicações.

WALDRON, 1999a, p. 11 *apud* BARBOSA, 2010, p. 80.

O modo de produção legal pela via parlamentar é visto com descrédito por alguns teóricos do Direito, em razão de uma suposta ausência de tecnicidade que impingiria na lei um vício inerente.

Essa inadequação resulta, fundamentalmente, do irrealismo da representação e da incapacidade de um órgão coletivo, de caráter não-técnico, para o desempenho de uma atividade já de *per si* técnica – como é o estabelecimento da lei –, ainda mais em matéria ou campos de caráter também técnico. No fundo, a inadequação do processo de elaboração das leis é a inadequação dos Parlamentos para a função de legislar.

FERREIRA FILHO, 2001, p. 269 *apud* BARBOSA, *idem*.

A recusa de algumas correntes das ciências jurídicas em reconhecer o Legislativo como centro de produção de leis plenamente eficazes tem razões que escapam aos objetivos deste trabalho. O que importa é reconhecê-lo como arena privilegiada da convergência de interesses e da incidência de valores que se transmutam em políticas públicas.

2.4 Políticas públicas, atores e arenas: algumas tipologias.

Segundo o postulado de que as políticas públicas determinam a dinâmica política (SECCHI, 2013, p. 23 *apud* LOWI, 1972), fazendo com que o conteúdo manifesto ou implícito da política determine o grau de engajamento de atores em uma arena, Lowi (1964, p. 689) apresenta uma tipologia com quatro modalidades de políticas públicas, organizadas quanto ao impacto esperado na sociedade. Fatores como a cultura política, o acesso aos processos decisórios, a presença territorial do ator na área de aplicação da política pública e o raio de influência que esta irá exercer sobre suas atividades se comportam como incentivos seletivos para o envolvimento desses agentes no campo das políticas públicas.

As políticas públicas **regulatórias** estabelecem padrões de comportamento, serviço e ou produto para atores públicos ou privados. Desenvolvem-se predominantemente em uma dinâmica pluralista, em que a capacidade ou não de aprovação desse tipo de política está ligada à relação de forças dos atores existentes na sociedade. São exemplos dessas políticas as regras para o funcionamento do mercado financeiro, os diversos códigos (de

trânsito, ambiental, civil), as leis de proibição do fumo, entre outras, que instituem ou modificam condições de operação para atividades, serviços e setores econômicos.

Políticas públicas **distributivas** geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para a coletividade. Enquadram-se nessa tipologia os subsídios, as gratuidades para certos usuários de serviços públicos, os incentivos e as renúncias fiscais. Trata-se de arena menos conflituosa, tendo em vista o financiamento coletivo da sua viabilidade.

Em comparação com o modelo anterior, as políticas públicas **redistributivas** são significativamente mais conflituosas, pela contraposição de interesses claramente antagônicos quanto à redistribuição de bens e oportunidades, que provocam em seus oponentes uma luta renhida, pois um dos lados percebe “que está perdendo para o outro ganhar”. Exemplos clássicos são programas de cotas raciais em universidades, políticas de reforma agrária, alteração em alíquotas de imposto de renda e a distribuição de *royalties* decorrentes da exploração de atividades econômicas.

Por fim, as políticas públicas **constitutivas** ou *meta-políticas* se colocam acima das demais, em razão do seu perfil estruturante das regras do jogo em que se desenvolvem as outras políticas. Exemplos são as regras do sistema político-eleitoral, as jurisdições e as regras ligadas ao pacto federativo, que interferem na distribuição de competências entre poderes e esferas da União.

Para Lowi, cada arena de poder é identificada com um tipo de política pública. A arena regulatória com o contexto pluralista, devido às disputas entre os grupos organizados e suas atitudes compartilhadas sobre o setor que é objeto de regulação. A arena redistributiva é compatível com a visão elitista, pois os dois lados em confronto sugerem a existência de uma elite para cada lado. A arena distributiva pode ser interpretada tanto sob um viés pluralista, no sentido da convivência de muitos interesses que atuam simultaneamente, quanto na perspectiva elitista, uma vez que a decisão sobre a política advém das elites parlamentares ou executivas, não havendo embate direto entre os atores.

RICHARDSON, GUSTAFSSON e JORDAN (1982 apud SECCHI, 2013, p. 136-137) apresentam uma tipologia que reúne características importantes para a compreensão da política pública sobre regulação do uso de armas de

fogo no Brasil, que constitui objeto de análise deste trabalho. Os autores classificam as políticas públicas segundo dois critérios: o tipo de abordagem na resolução do problema (proativa ou reativa) e a relação entre atores governamentais e atores sociais (consensual ou impositiva).

O eixo **proativo** se apóia em uma racionalidade gerencial, calcada nas opções de solução que respondem a objetivos claros. Por seu turno, o pólo reativo se filia ao incrementalismo (Lindblom, 1959, p. 298-312), que toma as decisões políticas como inseridas em um processo contínuo e permanente, sem começo nem fim. Por essa visão, nenhuma política pública é inaugural, mas sim dependente de decisões prévias que constroem e demovem o Governo de promover grandes rupturas.

Em vez do ímpeto de promover alterações estruturais, a mudança possível considera os obstáculos políticos e institucionais como moderadores da ação política. Nesse sentido, a política pública surge mais diretamente ligada a pressões políticas insustentáveis que induzem respostas políticas adequadas a essas pressões, e menos como resultado de intenções transformadoras dos *policymakers* (SUBIRATS, 1989 apud SECCHI, 2013, p. 137).

No eixo **consensual-impositivo**, está contemplada a oposição entre abertura e restrição à participação de atores no processo das políticas públicas. No pólo impositivo, a centralização na tomada de decisões exclui atores considerados periféricos, ao passo que, no estilo consensual, os atores protagonistas tentam balancear, contrastar e mesmo alterar suas posições iniciais em um processo flexível à participação de mais atores.

Nesse sentido, o modelo procedimental de democracia, concebido por Habermas, vê a esfera pública como uma estrutura enraizada no mundo da vida, que se agrega às dimensões institucionalizadas da política, operando como caixa de ressonância dos problemas passíveis de elaboração por parte dos corpos políticos.

A esfera pública comporta-se como um contexto de descobrimento, formulação e tematização de problemas, produzindo potenciais de poder, opiniões despersonalizadas que podem ser apropriadas pelo complexo parlamentar e por outras instituições políticas.

HABERMAS, 1997, p. 107 apud BARBOSA, 2010, p. 67.

De acordo com as tipologias examinadas até aqui, a política pública sobre desarmamento decorrente da aprovação do PL 1555/2003, em função do seu conteúdo, dos interesses mobilizados em prol de sua aprovação ou rejeição e da dinâmica que marcou sua tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional pode ser entendida como regulatória, segundo a tipologia de Lowi, e consensual, de acordo com Richardson, Gustafsson e Jordan.

A natureza regulatória da política pública traz o debate sobre quais mecanismos adotar para coibir o comportamento desviante dos destinatários da política, o que comumente redundava em duas opções: ou se aumenta o número e o detalhamento das regras, por meio de restrições *ex ante*, ou se procura recompensar bons exemplos e acertos e punir erros dos infratores, deixando claras as consequências positivas ou negativas de seus atos em instrumentos *ex post*.

Uma análise comparativa desses tipos de abordagem presentes na gestão das políticas regulatórias foi feita por McCubbins, Noll e Weingast (1989 apud SECCHI, p. 138). Para os autores, o que transparece no estilo regulatório é a confiança no Poder Legislativo e na racionalidade das regras emanadas por ele. Vinculando-se a prática legislativa às características do sistema jurídico de cada país, é possível extrair mais elementos para compreender como medidas regulatórias se inserem em um amplo quadro de referências.

Em países onde vigora o sistema de *common law*, de tradição anglo-saxã, grande parte dos problemas de implementação das políticas públicas é decidida nos tribunais, mediante interpretação continuada dos juizes, que se dá de modo incremental em relação às decisões anteriores. Nesse sistema, vigente em países como Estados Unidos e Inglaterra, há tradicionalmente um menor detalhamento da norma legal e uma ênfase maior na aplicação interpretativa da lei ao caso concreto, segundo princípios gerais que servem como parâmetro ou jurisprudência para situações semelhantes.

Já em países com tradição no sistema romano-germânico do direito, como Brasil, Itália e Espanha, a ênfase está no detalhamento da legislação, com o objetivo de diminuir a necessidade de interpretação da lei no momento da aplicação. Na medida em que se procura reforçar os atos legislativos que informam a lei, destaca-se também o seu contexto institucional de produção – a atividade legislativa –, o que não elimina a tendência a resolver os vácuos e

controvérsias legais por meio da interpretação jurídica, o que ganha contornos sob a forma do fenômeno da judicialização da política.

A dimensão institucional do Poder Legislativo, em que a lei pode ser vista como um momento de gênese das políticas públicas, prescinde da análise de certos institutos e procedimentos legislativos quanto ao nível de permeabilidade à participação social em seu processo de formulação, no sentido de favorecer ou repelir a aproximação entre representantes e representados. Ademais, não se pode perder de vista que esses mesmos institutos, que definem os limites e os condicionantes do jogo participativo, também foram forjados em arenas sujeitas às forças e interesses sociais (VIEIRA, 2008, p. 127).

A trajetória de inscrição desses instrumentos de participação na legislação federal e no conjunto de normas interna das Casas legislativas, notadamente após o marco constitucional de 1988, pode ser entendida como uma tentativa de tornar a gestão parlamentar menos vulnerável à discricionariedade burocrática e menos sujeita à subjetividade dos decisores políticos, principalmente em uma ambiência plural.

As legislaturas são um espaço caracterizado pela presença de numerosos representantes, cujas identidades e interesses são plurais. Entre eles, há toda sorte de divergências. Em tais circunstâncias, o que garante a possibilidade da decisão é um conjunto de arranjos institucionais, tais como organização partidária, estrutura deliberativa, debate formalizado, regras de procedimento e votação.

WALDRON, 1999b, p. 24 apud BARBOSA, 2010, p.83.

O quadro situacional de instauração de uma nova ordem democrática no país restituiu prerrogativas do Parlamento que haviam sido suprimidas durante o regime de exceção. No entanto, o estabelecimento de relações horizontais entre os Poderes do Estado encontrou empecilhos no desenho constitucional de 1988 e ainda suscita debates sobre os fluxos de compartilhamento do poder político no interior das instituições nacionais. É o que veremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 – O Congresso brasileiro no pós-1988 – notas sobre produção legislativa, comportamento parlamentar e circulação de poder.

O desempenho do Poder Legislativo no interior de um quadro político que combina o sistema de governo presidencialista com a organização federal do Estado e em um contexto de crescente fragmentação partidária impõe desafios à coordenação de ações entre seus membros, tendo em vista a variedade de interesses que para ele ocorrem.

Em busca da efetividade, as instituições adotam meios para estimular ou desestimular comportamentos, além de recolher, acumular e distribuir recursos, seja por meio da força ou da persuasão. A par do paradigma neoinstitucionalista, a força pretende tornar dispendioso um comportamento indesejável, enquanto a persuasão atua como reforço positivo ao comportamento desejável (ELSTER, 1993, p. 147-149 apud MONTEIRO et.al., 2001, p. 100). Outra forma adotada pelas instituições para diminuir o grau de incerteza oriundo de comportamentos imprevisíveis é “aumentar os custos de uma transação ao elevar o número de parceiros em barganha e interação. De qualquer maneira como forem definidas, a ênfase estará nas regras que regulam comportamentos recorrentes” (NORTH, 1990, 1991 apud MONTEIRO et. al, 2001, p. 100).

As múltiplas dimensões do papel do legislador foram abordadas por Fenno Jr. (1973), que destacou a carreira legislativa, a influência dentro do Parlamento e a realização da boa política pública como motivadores da conduta parlamentar, e por Mayhew (2004), que, ainda destacando a preponderância da motivação eleitoral, listou categorias que enfatizam a conquista de visibilidade pública como mote da ação congressual: a publicidade, o *credit claiming* e a tomada de posição. Segundo essa perspectiva, em vista da repercussão perante a opinião pública, o parlamentar pautaria o mandato em busca da capitalização política de temas sobre os quais pudesse reivindicar uma posição de autoria ou responsabilidade, preferencialmente aqueles de grande penetração social.

A análise do papel dos líderes partidários na seleção da agenda a ser votada, a sua influência no funcionamento das comissões técnicas, o modo de tramitação e o perfil dos projetos aprovados são variáveis organizacionais

próprias do funcionamento legislativo, que, sob o viés neoinstitucionalista, definem os arranjos utilizados para “determinar quem e o quê está incluído em situações de decisão, como se estrutura a informação, que ações podem ser tomadas, em que sequência e como ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas” (KISER & OSTROM, 1982, p. 179 apud MONTEIRO et.al., 2001, p. 100).

3.1 Três vertentes do neoinstitucionalismo.

No interior do neoinstitucionalismo, o estudo do comportamento de atores do Poder Legislativo deu origem a três modelos de análise: as linhas distributivista, informacional e partidária, cada uma delas ligada aos motivos que ensejam a criação de institutos de organização de poder dentro do Parlamento, notadamente o sistema de comissões permanentes, e a referência ao indivíduo legislador como unidade analítica.

As pressões no circuito decisório do Legislativo sujeitam a atuação parlamentar a vários condicionantes, entre os quais pode-se destacar a conexão eleitoral (Arnold, 1990; Santos, 1997), que toma a reeleição como elemento decisivo do mandato parlamentar e determinante de uma responsividade direta à sua base eleitoral. Pelo modelo **distributivista**, a ênfase está nas motivações resultantes do sistema eleitoral no mercado de votos, que incentivam o mandatário político a carrear benefícios tangíveis para seus redutos eleitorais, com vistas à reeleição.

Por trás da premissa da conexão eleitoral como determinante da conduta parlamentar, está uma racionalidade indutora de atitudes clientelistas ou paroquiais, orientada pela lógica de negociação em torno da alocação de ganhos políticos. As políticas públicas distributivas assim geradas envolvem muitos custos de negociação e barganha, além de serem potencialmente conflituosas quando cada legislador tenta auferir o máximo de benefícios para seus nichos eleitorais, mas com custos difusos para a coletividade.

A linha **informacional** faz supor a valorização da *expertise* dos congressistas como distintiva para a produção de boas políticas. A capacidade de decidir com base no maior volume de informações disponível é uma pré-condição para análises mais acuradas sobre os efeitos e condicionantes de determinadas proposições. Com incentivos para que os congressistas se

tornem especialistas funcionais, a perspectiva informacional vai ao encontro do fortalecimento das comissões temáticas como focos de produção de debates arrazoados que melhor instruem a produção legislativa, estimulando a estabilidade e permanência de seus membros na composição do colegiado, de modo a valorizar o acúmulo de experiências a partir da regra de *seniority*. Essa teoria pressupõe uma estrutura organizacional descentralizada para que as comissões tenham autonomia decisória sobre as matérias submetidas à sua análise e deliberação.

Por fim, a abordagem **partidária** dá atenção à importância dos partidos políticos, por intermédio de seus líderes, como estruturantes da atividade legislativa. O raio profundamente centralizado de influência dos partidos sobre as comissões suprime dessas instâncias a capacidade autônoma e negocial de seus membros, em nome dos interesses das legendas. O controle dos partidos sobre a atividade parlamentar se destaca no poder de agenda conferido aos líderes, como “um dos instrumentos por meio dos quais é possível assegurar o *government* partidário sobre suas bancadas, reduzindo assim os espaços para condutas individualistas” (COX e MCCUBBINS, 1993, p. 233 apud MULLER, 2009, p. 116).

Se tomada a rigor a interpretação distributiva como explicativa do *modus operandi* dos congressistas nas interações com o Executivo, os parlamentares usariam de sua reserva de poder para obstruir a aprovação de proposições que contrariem interesses imediatos de grupos sociais aos quais estejam vinculados. Em contrapartida, para fazer valer os interesses dessa clientela eleitoral, os parlamentares negociariam apoio à agenda do Executivo, em troca da liberação de recursos orçamentários. No entanto, como a unidade de referência para a organização dos trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares, principalmente na engenharia institucional moldada no pós-1988, essa perspectiva teórica perde boa parte da sua validade. Além disso, aceitar essa abordagem como explicativa da conduta parlamentar implica ignorar a complexidade existente no conjunto de relações interinstitucionais dos atores políticos, que comportam tanto trocas particularistas como pactos universalizantes com a sociedade.

Quanto à perspectiva partidária, embora se reconheça no controle da agenda, exercido pelos líderes partidários, um meio efetivo de restringir as

condutas individuais dos parlamentares, não se pode assumir que a dominância de um partido majoritário possa influenciar a organização legislativa, sem considerar outros fatores em cena em uma ambiência pluralista, como a existência de múltiplos atores com poder de veto. O conceito central nessa abordagem é o de *veto player*, entendido como

um ator coletivo ou individual cuja aquiescência é necessária para uma decisão. Os atores com poder de veto podem ser divididos em duas categorias: partidários (os partidos) ou institucionais (Presidente da República, Casas do Congresso). A estabilidade das políticas aumentaria com: 1) o número de atores com poder de veto; 2) sua incongruência (a diferença em seus posicionamentos); 3) a coesão interna desses atores [...] Sistemas presidencialistas, federativos ou parlamentaristas de coalizão exibiriam múltiplos atores com poder de veto.

TSEBELIS, 1997 apud MONTEIRO et. al, 2001, p. 102.

Morgenstern (2002), em uma observação comparativa das experiências latino-americanas de arranjos interpoderes, dividiu em duas tipologias os perfis legislativos: *proativos*, com capacidade de iniciar e aprovar suas próprias agendas; e *reativos*, caracterizados em função do seu posicionamento na tarefa de emendar ou vetar projetos oriundos do Executivo. Os legislativos reativos apresentam as seguintes subdivisões: subservientes (não opõem resistência); flexíveis (dispostos a negociar seu apoio); venais (vendem apoio em troca de benefícios localizados) e recalcitrantes (têm na obstrução o seu parâmetro de ação).

A julgar-se verdadeira a tese da venda de votos parlamentares por apoio à agenda do Executivo, o Congresso brasileiro poderia ser classificado como reativo, venal e recalcitrante. Entretanto, a evidência disponível em pesquisas contemporâneas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996, 1999) apresenta cenário mais otimista, compatível com visão de um Legislativo disposto a negociar seu apoio, seja por meio de alterações introduzidas em proposições encabeçadas pelo Executivo ou, ainda, sendo o Parlamento o ator central da elaboração de políticas.

3.2 Breve perfil da produção legislativa do Congresso Nacional.

De acordo com essa interpretação, o Legislativo tem papel destacado na definição de políticas públicas, em decorrência de uma atuação colaborativa com o Executivo, traduzida em acordos firmados com os líderes das maiores

bancadas parlamentares e baseada em uma disciplina partidária relativamente estável verificada nas votações de projetos de interesse da coalizão governista. Nesse sentido, recentes linhas de investigação de autores como Amorim Neto e Santos (2003), Araújo (2008), Lemos (2001) e Ricci (2003), concluíram que a produção legislativa não é dominada por projetos de caráter localizado ou paroquial, como se fazia supor – ao contrário, a maior parte é constituída por projetos de abrangência geral.

Em levantamento dos projetos convertidos em lei por iniciativa dos deputados federais no período entre 1985 e 1999, apenas 13% tiveram como destinatários um conjunto limitado de indivíduos ou de municípios, segundo Amorim e Santos (2003, p. 668). Na mesma linha de pesquisa, Araújo (2008, p. 217) verificou que, dos projetos de lei aprovados pelo Senado Federal entre 1989 e 2000, apenas 7,5% tiveram caráter particular e que 66,5% tiveram caráter nacional.

Contra a possível objeção de que o universo de análise dessas pesquisas corresponde aos projetos já aprovados, isto é, sem evidenciar os mecanismos internos de filtragem e controle que incidem sobre as proposições desde a sua apresentação até a tramitação final, Ricci (2003, p. 709) mostra que a taxa de rejeição de projetos particularistas supera os índices de reprovação de projetos de abrangência geral. Entre 1991 e 2001, dos 531 projetos de lei de caráter genérico apresentados pelos parlamentares, 212 foram rejeitados pelo próprio Congresso, o que corresponde a um índice de rejeição de 40%. Já a taxa de rejeição dos projetos de interesse particular foi ainda superior, da ordem de 50%. Embora fosse predominante a tendência a oferecer propostas de cunho normativo e geral, ainda foi considerada relevante a existência de projetos distributivos concentrados, mesmo em menor escala.

Por fim, Lemos (2001, p. 574), em um recorte temático dos projetos apresentados por deputados e senadores nas áreas de educação e saúde, do final de 1988 até 1994, adotando também como indicadores a filiação partidária e a origem regional, constatou que somente 13% consistiram em transferência de recursos para bases eleitorais específicas, ao passo que 59,6% tiveram caráter difuso. As propostas com teor de concentração espacial de benefícios e/ou direcionadas a grupos setoriais de interesse foram verificadas independentemente da orientação político-ideológica do parlamentar.

As pesquisas sustentam o desmonte da tese do Parlamento brasileiro como o território da livre ação individual dos congressistas em benefício de seus estratos eleitorais, sugerindo a existência de institutos que permitem inferir balanceamento e permanência na circulação de poder, seja no interior da organização parlamentar como na relação do Executivo com o Legislativo. Entre esses elementos, têm destaque a influência dos líderes partidários sobre suas bancadas, a existência de *veto players* (Tsebelis, 2009), com força suficiente para fazer as coalizões majoritárias ponderarem as posições de grupos menores ou assumir as consequências da obstrução parlamentar das minorias, os poderes de agenda e de veto do Executivo e a avaliação dos custos políticos da rejeição ou aprovação de matérias controversas.

3.3 Poderes de agenda do Executivo e desequilíbrio da relação interpoderes.

O controle de agenda é um dos aspectos mais importantes para essa compreensão. No que respeita ao cenário extra-parlamentar, a Constituição Federal de 1988 reservou significativos poderes ao chefe do Executivo para interferir na produção legislativa. A manutenção da exclusividade da iniciativa legal, a prerrogativa de editar medidas provisórias com força de lei, a concentração dos poderes orçamentários e a possibilidade de solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa são mecanismos constitucionais que reforçam substancialmente a capacidade de o Executivo comandar a agenda do Congresso Nacional, em um desenho institucional que combina três elementos fundamentais e interdependentes: a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado dos trabalhos legislativos e a disciplina partidária.

O Executivo domina o processo legislativo porque tem o poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o Presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente.

FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 22-23.

O poder de editar medidas provisórias com efeito legal imediato sobre temas expressamente definidos no texto constitucional, com a necessária confirmação do Congresso no decurso do prazo máximo de 120 dias, confere ao Presidente da República vantagem estratégica sobre o Legislativo. Embora sejam admitidas emendas ao texto da medida provisória e o processo de apreciação separada nas duas Casas do Congresso comportar a possibilidade aprovação parcial ou rejeição, a imposição da agenda governamental sobre os trabalhos legislativos se faz presente na forma do “trancamento” da pauta de deliberações da Câmara dos Deputados no caso de a medida provisória não ter sua apreciação encerrada em até quarenta e cinco dias da vigência, sobrestando-se as votações das demais matérias enquanto não se concluir a votação da medida provisória (CF, art. 62). Ademais, os custos políticos elevados de o Congresso reverter um dispositivo que já exerce efeitos jurídicos concretos se comportam como incentivos seletivos para sua aprovação, muitas vezes com caráter apenas homologatório.

A competência exclusiva do Presidente da República de iniciar leis relativas à administração pública, tributação e orçamento (CF, art. 61), que já era considerável no ordenamento constitucional anterior, foi mantida praticamente sem alteração no atual regime, o que permite ao chefe do Executivo preservar um *status quo* passível de ameaça por uma maioria parlamentar que, se tivesse poder de iniciativa, poderia lograr políticas contrárias ao interesse do Executivo, porque consideradas piores que o *status quo*.

Sobre matérias orçamentárias, além da exclusividade na iniciativa, o Executivo também decide pela liberação de emendas parlamentares em um contexto de progressiva institucionalização do ciclo orçamentário no Legislativo, onde as emendas são apresentadas perante uma comissão mista, que se manifesta conclusivamente sobre elas, salvo recurso à Mesa do Congresso Nacional, provido por um décimo dos congressistas (Resolução nº 1, de 2006-CN, CF, art. 166).

No Parlamento, as inovações introduzidas no sentido de definir como opções preferenciais as emendas coletivas (emendas de bancadas estaduais e emendas de comissões permanentes), em vez das emendas individuais, e a fixação de um teto para as despesas individuais de cada parlamentar

(Resolução nº 1/1993-CN e Resolução nº 2/1995-CN), significaram importantes contribuições às regras estabelecidas no texto constitucional (CF/88, arts. 165 a 169). A pré-autorização ao Executivo para que execute a Lei de Diretrizes Orçamentárias à razão de 1/12 ao mês em face do descumprimento de prazos de sua apreciação do Congresso representa, assim, um importante incentivo para ações que passem ao largo da negociação interpoderes (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 45).

Outro instrumento que demonstra a capacidade de o chefe do Executivo interferir no ritmo da agenda congressual é a prerrogativa de solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa, com exceção dos projetos de código, que obrigam as duas Casas legislativas a se manifestar, sucessivamente, sobre o assunto em um prazo máximo de quarenta e cinco dias, findo o qual, não havendo parecer sobre matéria, ficam sobrestadas as deliberações da Casa respectiva, até que se ultime a votação (CF, art. 64, §1 e §2).

A urgência é um instituto dotado de equivalência *interna corporis*, na medida em que pode ser requerida regimentalmente, no caso da Câmara dos Deputados, por determinados sujeitos legitimados – um terço dos membros da Mesa, um terço dos membros da Câmara ou líderes que representem esse número, e dois terços dos membros da comissão competente para emitir parecer sobre o mérito (RICD, art. 154).

3.4 A concentração de poder no interior do Legislativo.

Na prática, o instituto da urgência sobre certas matérias gera efeitos de poder sobre a agenda legislativa e revela o padrão altamente concentrado de condução dos trabalhos congressuais, em que é determinante o peso das lideranças partidárias (RICD, art. 9-11), constituídas por líderes e vice-líderes encarregados de representar os interesses dos partidos políticos, além da Liderança do Governo, incumbida de representar os interesses do Poder Executivo dentro de cada Casa legislativa, e da Liderança da Minoria, que congrega a representação partidária imediatamente inferior à maioria e que em relação a ela expresse posição diversa.

Essas instâncias reunidas constituem o Colégio de Líderes (RICD, art. 20), a quem são reservados significativos poderes sobre a dinâmica de

funcionamento da Casa. A institucionalização dessa instância como órgão auxiliar da Mesa Diretora foi alçada ao Regimento Interno da Câmara, documento de normatização interna elaborado em 1989 para compatibilizar a organização dos trabalhos da Casa ao novo quadro constitucional. (Idem, p. 46).

O padrão centralizado nas lideranças partidárias se reflete em uma série de etapas relevantes do processo legislativo, que não dependem necessariamente de acordos firmados no Colégio de Líderes, em que nem sempre há consenso possível, dada a fragmentação e a multiplicidade de interesses partidários. Por isso, a prerrogativa individual do líder sobre sua bancada é considerável.

A influência dos líderes na determinação da pauta dos trabalhos depende também do reconhecimento do peso ponderado de suas assinaturas para efeito de requerimentos, pedidos de destaques, apresentação de emendas etc. Nesses casos, a manifestação do líder é tomada como manifestação da sua bancada. Assim, os líderes se encontram em posição privilegiada para influir na direção dos trabalhos legislativos.

Ibidem, p. 47.

Os líderes são ouvidos pelo Presidente quanto às matérias a serem incluídas nas pautas de votação, podem usar da palavra para orientar os liderados no momento de votação de uma matéria ou quando tiverem comunicações a fazer, têm facultada a condição de apresentar requerimentos para a ocorrência de votações nominais em matérias sobre as quais inexista obrigação regimental, e têm ainda o poder de indicar e substituir a qualquer tempo os membros de suas bancadas que integram as comissões, inclusive em postos hierárquicos.

De todos esses poderes, o que se revela mais significativo da influência das lideranças é o recurso regimental da urgência, que interfere no fluxo ordinário de tramitação das matérias, subtraindo das comissões a sua prerrogativa decisória. Em geral acordados em reuniões de líderes, coordenadas pelo Presidente da Casa, esses requerimentos interferem na autonomia decisória das comissões (RICD, art. 24, §II), afetada quando as matérias sob sua análise são avocadas pelo Plenário (Idem, 2004, p. 51).

Estruturadas como *locus* de decisão legislativa especializada, na medida em que constituem rota obrigatória de tramitação das proposições, as

comissões surgem nos estudos legislativos como possuidoras de “direitos de propriedade” sobre questões de interesse setorial. Assim, o sistema de comissões e subcomissões constitui um arranjo específico de mediação entre interesses sociais e decisões legislativas, que pode ser visto como um indicador de independência de um corpo legislativo que se beneficia de uma divisão funcional do trabalho, e também como depositário da experiência de parlamentares especialistas nas matérias sob jurisdição da comissão (p. 45). Acerca dos temas submetidos à sua análise, todo esse processo se consubstancia na apresentação de um ou mais pareceres – de mérito, de adequação financeira e orçamentária e de constitucionalidade e juridicidade –, sujeito(s) à aprovação do Plenário das respectivas comissões.

De acordo com estudo de Rocha e Barbosa (2008, p. 95), comissões constituídas como microcosmos do Plenário geram incentivos para que o arcabouço normativo lhes confira vantagens legislativas. Assim, os consensos alcançados nas comissões são vistos como representativos da distribuição de preferências da Casa legislativa como um todo.

As comissões seriam heterogêneas e contariam com a presença de pólos opostos do espectro ideológico – condição para que operem sobre uma base informacional plural e tenham incentivos para divulgar a informação aos demais membros do Plenário (se a comissão é especializada, mas tem interesse único, não há incentivos para levar a informação para o Plenário).

ROCHA, M; BARBOSA, C, 2008 apud ZAMPIERI, 2013, p. 126.

Entretanto, a grande rotatividade dos membros das comissões, os altos índices de leis de iniciativa do Executivo submetidas na forma de medidas provisórias, que passam ao largo do sistema de comissões permanentes, e a generalização do recurso à urgência, raramente rejeitado, como padrão dominante da tramitação das matérias têm esvaziado as práticas deliberativas bem informadas que deveriam constituir a essência das comissões.

Uma dessas práticas consiste na figura do relator de plenário. Na Câmara dos Deputados, se o pedido de urgência ocorre em momento no qual ainda não há parecer definitivo das comissões, elas podem solicitar o prazo de duas sessões para que se manifestem sobre a matéria. O prazo corre em paralelo para todos os colegiados que tenham algo a deliberar sobre a proposição. Findo o prazo, a matéria é inscrita na Ordem do Dia do Plenário, com ou sem os pareceres das comissões. Nesse caso, o Presidente da Mesa

designa um relator para proferir um parecer oral, sem qualquer obrigatoriedade regimental de vinculação deste à comissão de origem do projeto.

Assim, concluem Figueiredo e Limongi que a consequência de tal prática é o esvaziamento das comissões e do próprio Plenário, que são destituídos de sua referência como instâncias de debate e construção negociada de consensos, na medida em que a deliberação dos líderes determina a deliberação nesses *loci* de poder, cabendo aos parlamentares, no mais das vezes, tão-somente referendar acordos previamente firmados (1999, p. 68). O cenário é resumido da seguinte forma pelos autores:

De 1989 a 2001, 50% das leis aprovadas tramitaram em regime de urgência do Legislativo. Esta proporção aumenta para 56% se considerarmos apenas os projetos do Executivo, que faz uso bem mais comedido da urgência constitucional a que tem direito: apenas 10% das leis dessa forma por solicitação do Executivo. A grande maioria das urgências solicitadas pelos líderes partidários ocorreu sem que as comissões tivessem concluído os seus pareceres, o que corresponde a um índice de 85% das leis que tramitaram em regime de urgência no período de 1989 a 1994 [...] De outra parte, o poder terminativo das comissões raramente é usado. Apenas 10% das leis são aprovadas por poder terminativo.

Idem, 2004, p. 51.

3.5 Participação social deliberativa – um referencial possível.

Embora se tome como verdadeira a constatação de que a configuração institucional da Câmara dos Deputados sujeita algumas instâncias a entraves na circulação de poder decisório, é importante retomar o referencial participativo como parâmetro de legitimidade das decisões políticas, mesmo para romper com a disseminação de um “conceito de instituição política que, via de regra, não trata das práticas participativas, mas apenas das instituições resultantes do processo de autorização da representação” (PITKIN, 1967 apud AVRITZER, 2008, p. 45). Essa oposição entre participação e institucionalização termina por ignorar um conjunto de ações e práticas, que mesmo não estando legal nem formalmente constituídas, pautam um conjunto importante de comportamentos e expectativas dos atores sociais (AVRITZER, 2009).

A par do conceito de Avritzer de instituições participativas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (idem), tem-se um bom ponto de partida para o reexame da presunção democrática de práticas que apelam tão-somente à

decisão coletiva ou à livre manifestação de ideias, comentários, sugestões e críticas no espaço público.

Embora tenham a vantagem de permitir a expressão dos indivíduos sobre diversos temas e situações, sob enquadramentos flexíveis aos interesses de quem formula a questão, esses instrumentos são um retrato circunstancial sujeito à lógica da maioria (caso das votações, enquetes, *surveys*), que desconsidera ponderações importantes para a apreensão do clima de opinião. Perde-se, portanto, a possibilidade do balanceamento mútuo de argumentos com vistas à construção negociada de consensos.

É a esse tipo de participação, constrangida por limitações típicas do sistema representativo em geral, que a concepção deliberativa de participação endereça sua crítica.

O deliberacionismo exige mais profundidade nesse processo, por meio do intercâmbio intenso de informações, impressões, experiências, argumentos e ideias entre políticos e membros da sociedade, num processo democrático e institucional de deliberação.

BENHABIB, 1996 apud FARIA, 2012, p. 50.

Outra vertente criticada pela defesa de uma aparente horizontalidade entre os atores é o pluralismo. A premissa de que “a disseminação dos recursos políticos e do potencial de influência sobre decisões políticas entre os atores sociais permite que eles atuem como freios e contrapesos às ambições uns dos outros” (LATHAM, 1952, p. 390 apud MANCUSO, 2003, p.15) é atacada por desconsiderar a impossibilidade da representação igualitária de grupos muito diversos em termos de poder e influência.

Ademais, nem sempre a emergência de uma questão pública leva à mobilização política de interesses. Há causas emergentes clamando pela estruturação de grupos que a encampem, o que certamente aparece como desvantagem quando confrontadas com outras que conseguem agregar defensores e assim competir por mais visibilidade e reconhecimento na esfera pública (HELD, 1987 apud FARIA, p. 51). Com isso, apesar de aberta à incorporação de novos atores, a poliarquia proposta por Dahl serviria para aprofundar as assimetrias de poder, em vez de garantir a representação política da maior diversidade de interesses.

As fragilidades do deliberacionismo também são apontadas. A falta de

motivação, interesse e dedicação em tomar parte das discussões, a inviabilidade da deliberação em larga escala, a limitação cognitivo-informacional dos cidadãos em face de temas que exigem especialização profunda, a volatilidade das relações na pós-modernidade, cada vez mais mutáveis e “líquidas”, como denomina Bauman (2000), e a competitividade do jogo de interesses, que faz cada grupo ocupar um espaço determinado, preferencialmente não disputado por outros grupos, e, eventualmente, travar-se ao diálogo cooperativo com outros atores (FARIA, 2012, p. 52), são variáveis que dificultam uma melhor conexão entre a esfera política e a esfera civil durante o exercício do poder.

Argumenta Sanders (1997, p. 370 apud FARIA, 2012, p. 53) que “o modelo de deliberação não consegue eliminar, ou mesmo diminuir significativamente as diferenças de *status* e hierarquia em discursos”, o que possivelmente deriva de uma potencial vinculação a interesses privados mais eficientemente organizados. A despeito da inevitável seletividade e parcialidade na reconstrução do debate público por atores especializados que definem o enquadramento temático e ideológico das discussões,

o sucesso da política deliberativa depende da institucionalização de procedimentos discursivos e da garantia de condições de comunicação que permitam a formação racional da opinião e da vontade, isto é, uma interconexão entre processos institucionais (formalizados) e a constituição informal da opinião pública (BAYNES, 2002, p. 17). Os direitos fundamentais protegem, em primeira linha, esse processo de formação racional da opinião e da vontade, o qual supõe, ainda, a interdependência entre autonomia pública e privada dos cidadãos.

HABERMAS, 1997 apud BARBOSA, 2010, p. 66.

À luz dessas ideias, a tramitação legislativa do ED será examinada nos próximos capítulos, sob enfoques concretos e também simbólicos. Assim, a imposição de restrições, a partilha de interesses entre atores governamentais e sociais e a análise do marco legal anteriormente vigente dividem espaço com o estudo das mensagens transmitidas para os atores políticos diretamente atingidos, de modo a evidenciar os valores que a política desejou promover com a sua implementação e contra que práticas o espírito da nova lei se insurgiu (SECCHI, 2013, p. 24).

CAPÍTULO 4 – A construção legislativa do Estatuto do Desarmamento – antecedentes históricos e trajetória até a aprovação.

O surgimento do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/03), como um novo marco legal para a gestão da posse, do registro, do porte e do comércio de armas e munições no Brasil, ocorreu em uma dinâmica pluralista em que a capacidade de aprovação foi proporcional às relações de força entre os atores e os interesses em disputa.

No ordenamento jurídico brasileiro, a questão foi disciplinada pela primeira vez na Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3668/1941), cujo art. 19 previa pena de prisão simples, de quinze dias a seis meses, multa, ou ambas as penalidades, cumulativamente, a quem mantivesse arma fora de casa sem licença de autoridade. Com a edição da Lei nº 9.437/97, o porte ilegal de arma de fogo passou à condição de crime – até então era tipificado como contravenção penal, delito considerado de menor gravidade.

4.1 O marco legal anterior – a Lei nº 9.437/97.

A lei foi resultado de diversos projetos que tramitaram no Congresso Nacional desde 1986, quando fora apresentada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados a mensagem nº 261/1986, convertida no projeto de lei 7865-A/86, que pretendia criar o Sistema Nacional de Armas, Munições e Explosivos (SINAE). Em onze anos de tramitação, foram apensados³ à proposição 21 projetos de lei que tratavam de matéria conexas (PLs 7.859/86, 2.246/91, 4.048/93, 4.276/93, 268/95, 296/95, 581/95, 660/95, 714/95, 735/95, 800/95, 830/95, 890/95, 953/95, 997/95, 1.092/95, 1.200/95, 1.380/95, 1.440/96, 1.460/96 e 2.338/96).

Como ponto comum nas justificativas para a necessidade da nova legislação, estava a constatação do deputado Elton Rohnelt (PSC-RR), um dos relatores do PL 7865-A/86, de que “a proliferação de armas de fogo em mãos de pessoas não autorizadas era consequência, principalmente, das facilidades de acesso à sua posse, bem como de limitações do sistema de fiscalização”, o que deveria ser combatido por um maior controle da produção, transporte,

³ Instrumento regimental que permite a tramitação conjunta de proposições da mesma espécie que disponha sobre matéria idêntica ou correlata (RICD, arts. 142 e 143).

comércio e, em especial, da posse de armas de fogo, satisfazendo, assim, as aspirações da sociedade brasileira no combate à violência.

Promulgada no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Lei nº 9437/97 expressava no instituto do Sistema Nacional de Armas (SINARM) a intenção de um maior controle do porte e da propriedade das armas de fogo, por meio de cadastro das armas produzidas, importadas e vendidas ou apreendidas no país, e também daquelas resultantes de extravio, furto e roubo. A gestão do SINARM foi assumida pela Polícia Federal, a quem cabia dar autorização prévia para expedição do Certificado de Registro de Arma de Fogo perante o órgão competente – na maioria dos casos, as Secretarias Estaduais de Segurança Pública. O documento autorizava o proprietário a manter a arma exclusivamente no interior da residência ou no local de trabalho, desde que fosse o titular ou responsável legal pela empresa ou estabelecimento.

A autorização para portar arma de fogo ficava condicionada à comprovação de o requerente ser maior de 21 anos e possuir “idoneidade, comportamento social produtivo, efetiva necessidade, capacidade técnica e aptidão psicológica para o manuseio” (art. 7). O porte era competência estadual, com eficácia temporal limitada, e circunscrito à unidade federativa de domicílio do requerente. Somente em condições especiais seria dada autorização federal para porte de arma em todo o território nacional.

A partir da promulgação da lei, tinha a pessoa possuidora de arma de fogo o prazo de seis meses para registrá-la nos termos legais, presumida a boa fé de quem o fizesse em relação às armas em seu poder antes da vigência da lei. Daí em diante, a legislação sujeitava à pena de detenção de um a dois anos e multa o ato de

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

Lei nº 9437/97, art.10.

A pena se estendia a outras circunstâncias: descuido ao impedir que menor de dezoito anos ou deficiente mental se apoderasse de arma de fogo sob sua responsabilidade; utilização de arma de brinquedo ou simulacro para

cometer crimes; possuir, fabricar ou empregar artefato explosivo ou incendiário sem autorização, entre outras situações.

Embora a mudança no enquadramento do porte de arma sem licença de autoridade (de simples contravenção penal a crime) tivesse sido celebrada pela comunidade internacional e pela mídia brasileira como forma de combater mais efetivamente o mercado clandestino de armas e munições, passados seis anos da vigência da Lei nº 9437/1997, não se perceberam alcançados os objetivos de redução das mortes cometidas com armas de fogo. Começaram, então, a tramitar no Congresso Nacional, novos projetos de lei com o intuito de aperfeiçoar o instrumento legal vigente (NUNES, 2005).

4.2 Uma conjuntura favorável.

Em 2003, o Parlamento brasileiro vivia a 52^a legislatura, que transcorria no primeiro ano de mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cuja política pública em matéria de segurança se consubstanciava no Plano Nacional de Segurança Pública, o segundo na história do país⁴. O Plano fora apresentado por Lula ao Congresso Nacional ainda em 2002, como pré-candidato à Presidência da República, na presença do presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, do presidente do Senado Federal, Ramez Tebet, e do ministro da Justiça, Aloysio Nunes Ferreira.

O documento tinha entre seus objetivos principais a criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), integrado por todas as Secretarias Estaduais de Segurança Pública; a desconstitucionalização das polícias, transferindo aos Estados o poder de definir seus modelos organizacionais de segurança nas Constituições Estaduais, segundo os princípios da Constituição Federal; e a instalação de Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública (GGIs), fóruns executivos que agregavam as polícias de todas as instâncias federativas.

A articulação das primeiras etapas do Plano Nacional de Segurança

⁴ O documento sucedeu um esforço inaugural no campo da segurança pública, ocorrido em 2000, durante o governo FHC, quando foi gestado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, cuja "pauta virtuosa não se fez acompanhar dos mecanismos necessários e suficientes para sua execução" (SOARES, 2007, p. 85-86). Segundo o autor, os pontos positivos do Plano, contidos na ideia de "prevenção, de integração intersetorial e intergovernamental; valorização da experiência local; qualificação policial; estímulo ao policiamento comunitário; apoio ao programa de proteção às testemunhas e criação de ouvidorias [...] não correspondeu a um plano sistêmico, consistente, que garantisse uma distribuição de recursos correspondente às prioridades identificadas no diagnóstico" (Idem).

Pública e a concepção das ideias do projeto que originou o Estatuto do Desarmamento tiveram como peça fundamental o antropólogo, cientista político e pesquisador Luiz Eduardo Soares, que ocupara, de janeiro a outubro de 2003, o cargo de Secretário Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.

No final dos anos 1990, os resultados de um estudo sobre as armas apreendidas e conservadas na Divisão de Armas e Explosivos da Polícia Civil do Rio de Janeiro, realizado em parceria com o Movimento Viva Rio, apontaram que 80% das armas apreendidas entre os criminosos eram revólveres e pistolas, ou seja, armas curtas e leves. Cerca de 85% eram nacionais, produzidas por empresas bélicas como Taurus, Rossi e Inbel. O resultado desconstituiu o mito de que as operações criminosas envolviam armas longas, como metralhadoras e fuzis (MOTA, 2006, p. 7).

O levantamento da origem e da circulação do armamento comercializado no país foi produto de uma parceria entre o governo estadual e a sociedade civil, no momento em que o antropólogo Luiz Eduardo Soares exercia o cargo de Subsecretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro. Os dados da pesquisa fundamentaram a apresentação do projeto de lei nº 1876/97 à Assembleia Legislativa do Rio, com o objetivo de proibir a comercialização de armas de fogo em todo o Estado.

A tramitação do projeto foi sustada por uma ação judicial, sob a alegação de que a matéria era de competência federal. No entanto, o fato político gerado pelo projeto alcançou visibilidade suficiente para que fosse iniciado um movimento de coleta de assinaturas que propunha uma lei para proibir a venda de armas no país. A mobilização atingiu o número de 1.200.000 assinaturas, reunidas em documento entregue ao Presidente Fernando Henrique Cardoso (*idem*).

A inspiração desarmamentista orientou diversas proposições no período de 1997 a 2003, a exemplo do projeto de lei nº 1.073/1999, que chegou a ser aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, mas foi abortado em outras comissões, por pressão dos fabricantes de armas. (*ibidem*). Até que, em 2003, as novas perspectivas trazidas pela mudança no Governo Federal fizeram com que o tema do desarmamento ressurgisse com mais vigor. Conforme relata Luiz Eduardo Soares,

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

4.3 A Comissão Mista Especial de Segurança Pública (CMESP).

A convergência de propósitos entre os Poderes Executivo e Legislativo em torno do espírito da nova legislação se traduziu na inclusão do tema na pauta dos trabalhos do Congresso Nacional, que havia sido convocado extraordinariamente⁵ pelo Presidente da República em 1º de julho de 2003. Após Sessão Solene do Congresso Nacional realizada no mesmo dia, em que foram dados a conhecer os motivos da convocação extraordinária das duas Casas, foi criada, por meio do Ato Conjunto nº 1/2003 dos Presidentes da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha (PT-SP), e do Senado Federal, José Sarney (PMDB-MA), a Comissão Mista Especial de Segurança Pública (CMESP) para consolidar, no prazo de quinze dias, os projetos de lei existentes nas duas Casas sobre porte de armas. O Ato definia a seguinte composição para o colegiado:

Presidente: Senador Edison Lobão (PFL-MA)
 Vice-Presidente: Senador Romero Jucá (PMDB-RR)
 Relator: Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh⁶ (PT-SP)

Senadores	
TITULARES	SUPLENTES
Edison Lobão (Bloco PFL/PSDB)	1.(vago)
Tasso Jereissati ⁷ (Bloco PSDB/PFL)	2.César Borges (Bloco PFL/PSDB)
Aloizio Mercadante ⁸ (Bloco PT/PL/PTB/PSB)	3.(vago)
Romeu Tuma (Bloco PFL/PSDB)	4.(vago)
Romero Jucá (PMDB)	5.Hélio Costa (PMDB)

Deputados

⁵ Segundo o art. 57, § 6 e 7 da Constituição Federal, a convocação extraordinária corresponde ao funcionamento do Congresso Nacional fora da sessão legislativa ordinária, em caso de urgência ou interesse público relevante. O Congresso pode ser convocado pelo Presidente da República e pelos Presidentes da Câmara e do Senado, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, com aprovação da maioria absoluta de cada uma delas, devendo deliberar apenas sobre a matéria para a qual foi convocado, a não ser que haja medidas provisórias em vigor na data da convocação. Nesse caso, as MPs são automaticamente incluídas na pauta.

⁶ Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados.

⁷ Presidente da Subcomissão Permanente de Segurança Pública do Senado Federal.

⁸ Líder do Governo no Senado Federal.

TITULARES	SUPLENTES
Luiz Eduardo Greenhalgh (PT)	1.(vago)
Michel Temer (PMDB)	2.(vago)
Roberto Jefferson (PTB)	3.Arnaldo Faria de Sá (PTB)
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	4.(vago)
José Carlos Aleluia ⁹ (PFL)	5.(vago)

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

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

NT. 8/7/2003, 1ª reunião da CMESP.

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

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

NT 8/7/2003, 1ª reunião da CMESP.

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

Dá a possibilidade de o povo se manifestar, sem ônus para o Poder Público, sobre o tema que nos aflige a todos. A qualquer reunião que se vá hoje, quando se começa a discutir a questão das armas, sempre há os que são

⁹ Líder do PFL na Câmara dos Deputados.

contra e os que são a favor. Ouvir o povo, nesse particular, seria uma iniciativa muito útil para a democracia brasileira, desde que não se venda ao povo a ideia de que a simples feitura de uma boa lei vai resolver o problema da criminalidade.

NT 8/7/2003, 1ª reunião da CMESP.

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

O debate ajuda esses argumentos a circularem, ajuda a construir uma lógica de que não adianta andar armado para se ter segurança, e [também] o ambiente para justificar a convocação extraordinária, no sentido do trabalho que fizemos neste período.

Senador Aloizio Mercadante. NT 8/7/2003, 1ª reunião da CMESP.

Há necessidade, como disse o deputado Michel Temer, tão logo se aprove alguma coisa, de que o Governo Federal opere uma campanha de divulgação, para que as pessoas entendam a importância de não ter armas – e talvez o referendo seja uma oportunidade de ajudar nessa comunicação.

Deputado José Carlos Aleluia. NT 8/7/2003, 1ª reunião da CMESP.

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

Ao cidadão deve ser permitida a posse e o porte de armas como recurso constitucional a que ele tem legítimo direito. Trata-se da defesa do seu patrimônio, da sua vida e da sua família [...] É evidente que a questão que nos assusta e que nos preocupa, da criminalidade e da alta taxa de homicídios que o Brasil tem, não encontra razão no uso legal de armas pela população.

Deputado Onyx Lorenzoni (PFL-RS). NT. 17/7/2003, 3ª reunião da CMESP.

Apoiado em uma interpretação do art. 144 da Constituição Federal, pelo qual “a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de

todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas”, o deputado sustentava a ideia da liberdade de escolha e do direito à autodefesa como pilares democráticos que a nova base legal não deveria suprimir.

Na mesma linha argumentativa, o deputado Roberto Jefferson, que se apresentou como um dos relatores do projeto que resultou na lei nº 9437/1997 e membro de associações de tiros esportivos, foi voz contrária à ideia do desarmamento.

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

NT. 15/7/2003, 2ª reunião da CMESP.

O parlamentar tratou de desconstruir a ideia do desarmamento como estratégia de valorização da vida, e como meio de construção de uma cultura de paz na sociedade. Segundo ele, o desarmamento da população civil serviria mais aos interesses econômicos das empresas de segurança privada, que seriam fortalecidos caso o tom restritivo do projeto passasse ao texto final da lei.

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

Deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ). 17/7/2003. 3ª reunião da CMESP.

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

para contornar essas dificuldades foram sintetizadas pelo presidente do Senado, José Sarney (PMDB-MA):

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

NT. 8/7/2003, 1ª reunião da CMESP.

Assim, na segunda reunião da CMESP, realizada em 15/7/2003, o deputado Greenhalgh apresentou a primeira versão do relatório-síntese dos projetos de lei e seus apensados existentes até aquele momento. A minuta contemplava tópicos defendidos pelo senador Renan Calheiros desde 2000, quando apresentara um substitutivo¹⁰ a três projetos em tramitação no Senado que regulavam a comercialização e o uso de armas de fogo. A moratória da venda de armas de fogo e munição até a realização de consulta popular que referendasse ou não a entrada em vigor da nova lei, sustentada por Calheiros, foi contemplada no relatório de Greenhalgh, assim como a proibição da venda de armamentos aos cidadãos comuns, excetuadas algumas categorias profissionais listadas em artigo específico.

A despeito das acusações de inconstitucionalidade e incompatibilidade do texto em relação a outras normas legais, além das alegações de fundo econômico, advindas dos contrários à ideia de máxima restrição, o texto do relator Greenhalgh foi aprovado na terceira reunião da CMESP, realizada em 17/7/2003. O ponto principal consistia na proibição da venda de armas e munições, condicionada à realização de um referendo previsto para outubro de 2005. Sob inspiração do presidente do Senado, senador José Sarney, que vislumbrara como mote da instalação da CMESP a intenção de construir um

¹⁰ Espécie de emenda apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, que propõe substituição do texto da proposição principal por outro. Ocorre quando o relator de determinada proposta introduz mudanças a ponto de alterar, substancial ou formalmente, o conjunto da proposição. Considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa. O substitutivo tem preferência na votação sobre o projeto original (RICD, art. 118, inciso 4).

verdadeiro *Estatuto do Desarmamento Nacional*, o substitutivo global recebeu essa alcunha em sua aprovação. Faltava definir, então, a partir de qual Casa Legislativa deveria se iniciar a tramitação do projeto dali em diante, segundo o princípio bicameral. O senador Aloizio Mercadante sustentou a posição vencedora, que previa o Senado como casa iniciadora do processo legislativo.

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

NT. 15/7/2003, 2ª reunião da CMESP.

4.4 A votação no Plenário do Senado.

A opção pelo regime de urgência¹¹ para a tramitação do projeto foi resultado de acordo entre os líderes partidários do Senado. Na primeira sessão de discussão e votação do texto em Plenário, realizada em 23/7/2003, o senador César Borges (PFL-BA), designado para apresentar parecer de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, apresentou relatório favorável à aprovação do substitutivo da CMESP.

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

¹¹ O recurso ao regime de urgência é utilizado para apressar a tramitação e a votação das matérias legislativas. A urgência dispensa interstícios, prazos e formalidades regimentais, e, na situação em tela, pôde ser proposta mediante acordo dos líderes que representavam a maioria dos membros do Senado (RISF, art. 338, I), segundo a interpretação de que a matéria envolvia perigo para a segurança nacional (RISF, art. 336, I).

do Senado Federal de 23/7/2003).

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

Estamos deixando de decidir aquilo que é competência nossa, deixando de legislar, ou seja, de deliberar sobre uma questão que está ao nosso alcance e a respeito da qual o eleitor nos delegou poder [...] Não sei se convém nos demitirmos de decidir essa questão e deixá-la para julgamento popular. Essa é uma tarefa decorrente da representação.

NT. Ordem do dia da sessão plenária do Senado Federal de 23/7/2003.

Embora alguns senadores se manifestassem contrários à tese central do projeto e duvidassem donexo causal entre um maior acesso às armas de fogo e a violência – os senadores José Agripino (PFL-RN), Heloisa Helena (PT-AL) e Tião Viana (PT-AC) proferiram discursos nesse sentido –, o Plenário do Senado aprovou o substitutivo da CMESP, na forma do PL nº 1555/2003, conhecido como Estatuto do Desarmamento, que seria remetido à Câmara dos Deputados para apreciação.

4.5 Aprovação do ED no Senado e envio à Câmara.

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

- a) definição de competência exclusiva à Polícia Federal para expedir as autorizações para a posse de arma de fogo e de munições;
- b) exigência de novos requisitos do interessado na aquisição e na posse de arma (apresentação de certidões de antecedentes criminais e de não estar respondendo a inquérito policial por infração penal);
- c) proibição do porte de arma de fogo por pessoas físicas, ressalvados os integrantes de órgãos e empresas expressamente especificadas¹²;

¹² Integrantes das Forças Armadas e dos órgãos listados no art. 144 da CF (Polícia federal, Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares e Corpos de Bombeiros militares), guardas municipais das capitais dos Estados e dos municípios com mais de 500.000 habitantes; integrantes das guardas municipais dos municípios com mais de 250.000 e menos de 500.000 habitantes, quando em serviço; integrantes operacionais da

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

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

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

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

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

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

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

Algumas variáveis ajudaram a explicar o êxito do projeto até chegar à Câmara: a seletividade na composição da CMESP, constituída por líderes partidários e parlamentares proeminentes no tema da segurança pública na Câmara e no Senado, a inserção do assunto na pauta da convocação extraordinária do Congresso Nacional e a opção por colocar o Senado como

Agência Brasileira de Inteligência; empresas de segurança privada e de transporte de valores constituídas; integrantes dos órgãos policiais referidos no art. 51, IV, e no art. 52, XIII, da Constituição Federal; VIII; integrantes das guardas penitenciárias, quando em serviço; integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas, cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo, na forma do regulamento, observando-se, no que couber, a legislação ambiental.

casa iniciadora do processo legislativo, decisão diretamente influenciada pela antecipação do cenário de grandes divergências que o projeto enfrentaria na casa revisora.

O projeto chegou à Câmara dos Deputados no dia 24 de julho de 2003, data do envio pelo Senado do PLS 292/1999, que passou a tramitar na forma do PL nº 1555/2003. Esperava-se que a definição pelo regime de urgência, que marcara a tramitação da matéria desde a CMESP, tivesse continuidade também na Câmara, como resultado do cumprimento do acordo entre os líderes partidários firmado naquela ocasião. Tendo em vista o objetivo de privilegiar a discussão e a votação nas comissões, o presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha (PT-SP), emvidou esforços para que o regime de tramitação fosse de prioridade¹³. Assim, o ED foi enviado à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCO) e, em seguida, à Comissão de Constituição, Justiça e de Redação (CCJR).

4.6 Discussão e votação na CSPCCO.

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

A argumentação manifestava concordância com a tese central do projeto, ao considerar “o crescimento da quantidade de armas de fogo em

¹³ Prioridade é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência. (RICD, art. 158). As comissões têm o prazo de dez sessões para examinar e decidir sobre matérias sob esse regime de tramitação (art. 52, § 2). Já as proposições em regime de urgência devem ser deliberadas em cinco sessões (art. 52, § 1). Além das situações previstas no art. 151, II, a prioridade pode ser requerida pela Mesa, por Comissão que houver apreciado a proposição, pelo autor da proposição e apoiado por um décimo dos deputados ou por líderes que representem esse número.

poder da população como fator de agravamento e de potencialização da violência e da criminalidade no país”. Ao valorizar o mérito da proposição, a relatora ressaltou a “inadequação e prematura obsolescência da Lei nº 9.437/97 como instrumento capaz de contribuir com eficácia para a redução dos índices de violência” e descartou a ideia do armamento da população civil como “medida eficaz para inibir a ação criminosa, pois considerava ser este um dever do Poder Público”.

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

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

A reunião do dia 16 de setembro começou pela manhã e se estendeu até o fim da tarde, quando foi suspensa em razão do início da Ordem do Dia (fase de discussão e votação de proposições) do Plenário principal da Casa, sendo retomada após o seu término, com a aprovação do substitutivo da relatora. Até aquele momento, tinham ocorrido duas interrupções na sessão e quatro mudanças no relatório.

No dia seguinte (17/9), a comissão apreciou 21 destaques para votação em separado¹⁴, pontos sobre os quais não houve acordo e que foram votados

¹⁴ Recurso pelo qual pode ser votada em separado parte da proposição submetida ao exame da Câmara dos Deputados. Retira parte da proposição a ser votada, a qual deve ir a votos posteriormente, e só volta a integrar o texto

separadamente. Ao final da sessão, os deputados da CSPCCO rejeitaram a previsão de referendo sobre o assunto em 2005, assim como o dispositivo que tornava crime inafiançável o porte ilegal de armas. Pelas mudanças, o crime de tráfico de armas passaria a ter pena de oito anos e não mais de dois anos.

4.7 Discussão e votação na CCJR.

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

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

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

4.8 A decisão no Plenário da Câmara.

A discussão foi iniciada naquela noite e prosseguiu no dia seguinte (23/10), quando se pronunciaram nove deputados – quatro favoravelmente à tese central¹⁵ e cinco contrariamente ao mérito do projeto¹⁶. A discussão foi

principal se for aprovada nesta votação em separado (RICD, Art. 161 e 162).

¹⁵ Deputados Edson Duarte (PV-BA), Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), João Campos (PSDB-GO) e Nilson Mourão (PT-AC).

¹⁶ Deputados Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS), Luis Carlos Heinze (PP-RS), Onyx Lorenzoni (PFL-RS), Cabo Júlio (PSC-MG) e Jair Bolsonaro (PTB-RJ).

entremeada por questões de ordem¹⁷ que cobravam do presidente da Câmara posição sobre dois requerimentos apresentados na véspera pelos deputados José Roberto Arruda (PFL-DF) e Celso Russomano (PP-SP), que pretendiam a apensação do PL nº 1555/2003 a outros que tratavam da mesma matéria na Câmara¹⁸. Ambos foram rejeitados por Cunha.

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

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

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

Alcançado o quórum de 272 deputados para o início da votação – o

¹⁷ Solicitação de esclarecimento a respeito da forma de condução dos trabalhos legislativos em caso de dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno na sua prática exclusiva ou relacionada com Constituição (RICD, art. 95).

¹⁸ O requerimento visava apensar o projeto aos seguintes PLs da Câmara: 2787/97 e 1911/03. O deputado Onyx Lorenzoni (PFL-RS) também apresentara requerimento propondo a apensação do projeto do Estatuto ao PL 2787/97, por “tratarem ambos de matérias análogas”. O pedido foi indeferido pelo Vice-Presidente, deputado Inocêncio Oliveira, que presidia a sessão plenária, com base no art. 142 do Regimento Interno da Câmara e pelo fato de o Estatuto estar “tramitando em regime de urgência urgentíssima”.

quórum mínimo era de 257 parlamentares em Plenário – e rejeitado um novo requerimento do deputado Arnaldo Faria de Sá para adiá-la, passou-se à votação do substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), que foi aprovado¹⁹ em votação simbólica, ressalvados os destaques, que, no teor, reapresentavam emendas que haviam sido rejeitadas por recomendação dos relatores. O principal deles, cujo foco era a retirada do referendo para que a proibição do comércio de armas coincidisse com a entrada em vigor do Estatuto, foi rejeitado em votação simbólica. Assim, no texto aprovado pela Câmara, prevalecia a previsão do referendo, sem data para sua realização, de acordo com o relatório aprovado na CCJR.

Em seu discurso de agradecimento, o presidente João Paulo Cunha agradeceu a contribuição dos deputados, mesmo daqueles contrários ao texto aprovado, pelo empenho em sustentar as ideias em que acreditavam

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

NT. Sessão plenária de discussão e votação, 23/10/2003.

4.9 A contribuição da Câmara ao projeto.

O texto aprovado na Câmara manteve a maioria das medidas aprovadas no Senado, tais como: a idade mínima de 25 anos para a compra de armas, mediante apresentação de bons antecedentes criminais e comprovação de aptidão física e psicológica para o manuseio; a federalização da autorização para portar arma, a ser expedida pela Polícia Federal, e a concessão de registro de armas de uso restrito pelo Comando do Exército (de uso de atiradores, caçadores, colecionadores, integrantes da Polícia Federal, magistrados e membros do Ministério Público), e a fixação de penas variáveis²⁰ para diversos crimes.

¹⁹ O substitutivo recebeu votos contrários dos deputados Edna Macedo (PTB-SP), Kelly Moraes (PTB-RS), Luis Carlos Heinze (PP-RS), Pastor Reinaldo (PTB-RS), Cabo Júlio (PSC-MG), Enéas (PRONA-SP) e Alberto Fraga (PFL-DF).

²⁰ a) Posse irregular de arma de fogo de uso permitido - detenção de um a três anos e multa; b) Omissão de cautela - detenção de um a dois anos e multa; c) Porte ilegal de arma de fogo de uso permitido - reclusão de dois a quatro anos e multa; d) Disparo de arma de fogo - reclusão de dois a quatro anos e multa; e) Posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito - reclusão de três a seis anos e multa; f) Tráfico internacional de arma de fogo - reclusão de quatro a dez anos e multa.

Uma das mudanças introduzidas pela Câmara no texto do ED foi a inclusão de novas categorias habilitadas ao porte funcional de arma, tais como: integrantes das guardas municipais dos municípios com menos de quinhentos mil habitantes²¹; agentes de segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; agentes e guardas prisionais do quadro efetivo²², membros da escolta de presos e guardas portuárias; agentes operacionais de órgãos públicos que tenham competência de polícia própria²³, de proteção à infância e juventude, de fiscalização ambiental, trabalhista e tributária. Ficou permitido também aos residentes de áreas rurais que comprovassem depender do uso de arma de fogo para subsistência alimentar o porte na categoria “caçador”.

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

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

4.10 Reexame do ED no Senado e aprovação final.

O substitutivo da Câmara foi, então, enviado ao Senado para análise dos trechos modificados. No dia 11 de novembro de 2003 o presidente José Sarney recebeu representantes de 56 entidades atuantes no combate à violência e a favor do ED, e sinalizou estar disposto a solicitar urgência para deliberação da matéria em Plenário, se necessário. “Para pedirmos urgência, é fundamental que tenhamos um acordo de mérito. Como não há ainda esse acordo e há tempo suficiente para a matéria ser votada, não vemos nenhuma razão para pedir urgência. As lideranças querem ajudar, o presidente da Casa quer ajudar.

²¹ A proposta oriunda do Senado previa autorização do porte de arma aos integrantes das guardas municipais das cidades com mais 250.000 e menos de 500.000 habitantes. A autorização para que guardas municipais das capitais de Estados e dos municípios com mais de 500.000 pessoas portassem armas foi preservada pela Câmara.

²² O texto do Senado incluía somente os integrantes das guardas penitenciárias, quando em serviço.

²³ As Polícias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se incluem nesta categoria.

As expectativas são as melhores possíveis”. Presente ao encontro, o senador Renan Calheiros se disse otimista ao sair da reunião (*Sarney recebe manifesto contra desarmamento*, Senado Notícias, 11/11/2003).

Após adiamento da votação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, devido a um pedido de vistas coletivo, o substitutivo do relator César Borges foi votado no dia 3 de dezembro. Desde a chegada do projeto ao Senado, o relator procurou entender-se com o deputado Luiz Eduardo Greenhalgh para “saber exatamente o que foi negociado por Greenhalgh para aprovar o Estatuto na Câmara”. Borges criticou, por exemplo, extensão do porte de armas a categorias novas, não previstas no projeto do Senado, como fiscais do Ministério do Trabalho e comissário de menores (*Estatuto do Desarmamento: Borges e Renan discutem forma de apressar tramitação*, Senado Notícias, 3/11/2003).

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

No Plenário do Senado, o ED foi apreciado na sessão de 9 de dezembro. Em seu pronunciamento, o senador César Borges reafirmou as qualidades do substitutivo da Câmara dos Deputados, razão pela qual manifestou-se pela aprovação integral dos 21 artigos modificados ou inseridos pela casa revisora. Sob o ponto de vista da técnica legislativa, procurou esclarecer os limites de intervenção no texto: “nesta fase avançada do processo legislativo, é vedado ao Senado Federal introduzir modificações de conteúdo, podendo apenas rejeitar ou aprovar o substitutivo da Câmara dos Deputados, ou ainda conjugar partes dele com o texto originalmente aprovado”. Ao justificar a reinserção da data de realização do referendo, destacou que “a data de outubro de 2005 representava um “compromisso solene do Congresso Nacional, afastando qualquer sentimento de desconfiança ou incerteza”.

Segundo o relator, o intervalo de dois anos permitiria uma “avaliação razoável dos primeiros resultados da lei, além de possibilitar amplo debate, reflexão e amadurecimento de todas as consequências da medida”. (NT. 9/12/2003. Sessão de discussão e votação no Plenário do Senado).

O Estatuto foi discutido naquele dia por 27 senadores, em sua maioria favoráveis à aprovação do ED. De modo dissonante em relação aos demais discursos, os senadores Juvêncio da Fonseca (PDT-MS) e Gerson Camata (sem partido-ES) se pronunciaram contrariamente à tese central do projeto. Este último senador, que fora autor do PL 292/99, projeto-base ao qual se agregaram todas as proposições que resultaram no texto em discussão, reacendeu a disputa entre as Casas do Congresso sobre teor da nova lei:

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

NT. 9/12/2003. Sessão de discussão e votação no Plenário do Senado.

A requerimento do relator, o Plenário aprovou a votação global do substitutivo, das emendas e dos destaques ao projeto. O Estatuto, assim, foi aprovado pelo Senado Federal²⁴ e enviado para sanção do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que o aprovou sem vetos na forma da Lei nº 10.826/03 no dia 22 de dezembro de 2003. Os dispositivos do ED foram regulamentados no ano seguinte pelo Decreto nº 5123/2004.

Uma Campanha de Entrega Voluntária de Armas ou *Campanha do Desarmamento*, como ficou conhecida, foi realizada até o referendo sobre a proibição do comércio de armas de fogo no Brasil, ocorrido em 23 de outubro de 2005. A campanha permitiu que a população portadora de armas sem registro as regularizasse e entregasse às autoridades, com direito a indenização. Dessa forma, 443.719 armas de fogo foram destruídas pelo Comando do Exército, em um movimento apoiado por organizações da sociedade civil como a ONG Viva Rio, o ISER, o Instituto Sou da Paz e a Rede

²⁴ Com a aprovação, o senador Renan Calheiros apresentou o Projeto de Decreto Legislativo 950/2003, autorizando a realização do referendo sobre o comércio de armas de fogo e munição no país no primeiro domingo do mês de outubro de 2005. O projeto foi aprovado no Plenário do Senado em 5 de maio de 2004, na forma do PDS 950/03 e, seis dias depois, remetido à Câmara dos Deputados, tendo sido aprovado em julho de 2005.

Desarma Brasil – Segurança, Justiça e Paz, criada em março de 2005 (SOARES e CERQUEIRA, 2015, p. 79).

O resultado do referendo, no entanto, frustrou as expectativas dos que ansiavam pela proibição do comércio de armas: a consulta popular apontou que a expressiva maioria da população não desejava ver cerceado o direito à compra e venda de armas em munições no Brasil. Essa ainda não consolidada experiência de democracia direta, prevista no art. 14 da Constituição Federal, foi a segunda na história recente do país²⁵.

A dissonância entre os resultados do referendo, ao não confirmar as pesquisas de opinião que indicavam uma ampla maioria favorável à proibição, por si só, renderia um substancial trabalho de investigação, no sentido de recuperar o papel dos atores envolvidos – a mídia, o Governo, as frentes parlamentares, as igrejas e as organizações sociais que protagonizaram as campanhas favoráveis e contrárias – e a contribuição destes para o desfecho final. Independentemente do que apontaram as urnas, todo o pano de fundo da realização do referendo revelou um episódio de grande aprendizado cívico na experiência democrática brasileira, ainda incipiente em mobilizações de tal amplitude, encabeçadas pela sociedade civil.

²⁵ Em 1993, houve um plebiscito sobre a forma e o sistema de governo do Brasil, cujo resultado confirmou o regime republicano e o sistema presidencialista. A previsão de consulta popular sobre o assunto foi inserida no art. 2 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF.

CAPÍTULO 5 – Estratégias discursivas em disputa – uma análise do debate parlamentar nas comissões da Câmara.

Passaremos, então, a extrair dos pronunciamentos parlamentares os argumentos considerados representativos da diversidade de opiniões apresentadas sobre o Estatuto do Desarmamento, notadamente durante a discussão dos pareceres nas comissões da Câmara. As notas taquigráficas das sessões de discussão e votação do projeto permitiram detectar “registros de eventos, valores, regras, normas e traços do conflito argumentativo” que apontam a construção de “cosmovisões, valores, atitudes e opiniões, preconceitos e estereótipos e compará-los entre as comunidades discursivas” (BAUER e GASKELL, 2013, p. 192). A análise ora empreendida admite a inevitável redução da complexidade da coleção de textos, na medida em que o conteúdo da comunicação é transformado pela aplicação sistemática de regras de categorização que operam inferências sobre os emissores, a própria mensagem e a sua audiência.

Ademais, a tarefa de construção e seleção da amostra implica uma interpretação do discurso sob um certo referencial de codificação, ou seja, uma “seleção teórica que incorpora o objetivo da pesquisa” (idem, p. 199). Pretende-se, nesta breve análise, englobar os argumentos em uma perspectiva interacional do discurso como ferramenta de mudança social, que pretende persuadir a audiência em foco por meio de uma série de afirmações que justificam ou refutam determinada opinião.

Feitas essas devidas considerações, optou-se por listar os argumentos de acordo com o conteúdo manifesto, e não segundo a ordem cronológica de seu proferimento. A fim de melhor esquematizar a polarização de ideias, os discursos foram agrupados em seis eixos temáticos, a saber:

- a) a discussão do mérito do projeto e o nível de adesão ou discordância em relação aos pontos-chave da tese central;
- b) o acolhimento/rejeição de condutas identificadas como lobistas nas posições sustentadas pelos parlamentares;
- c) o emprego de dados estatísticos como provas de validade dos discursos;

- d) a valoração positiva da mobilização social a favor do projeto, ressaltada em diversos pronunciamentos e amplificada pela mídia;
- e) a cadeia de disputas em torno do referendo e dos termos de sua realização; e
- f) a estratégia de estímulo à animosidade interinstitucional entre as Casas do Congresso.

No preâmbulo de cada eixo temático, as linhas mestras de argumentação foram destacadas sem indicação de autoria, uma vez que embutem ideias que ressoaram e foram desenvolvidas em outros pronunciamentos.

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

Vamos, então, aos discursos, dispostos primeiramente de acordo com os argumentos que avaliam o mérito da proposição.

Argumentos-chave:

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

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

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

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

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

1. Deputado Renildo Calheiros (PCdoB-PE):

Alguns questionam se o desarmamento resolverá o problema da violência. Certamente que não. O uso obrigatório do cinto de segurança também não evita os acidentes de trânsito, mas hoje há consenso, não apenas no Brasil, mas em todas as partes do mundo, de que seu uso minimiza o risco de morte, isto é, gera a perspectiva de as pessoas acidentadas saírem com vida.

Esse projeto não tem o objetivo apenas de cadastrar e regularizar as armas clandestinas, mas de desarmar a sociedade e de ser restritivo à possibilidade das pessoas portarem armas, diminuir a quantidade de armas em circulação e, com isso, atingir fortemente o chamado crime banal, cometido por motivo fútil.

NT. Sessão da CSPCCO, 16/9/2003.

2. Deputado Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ):

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

NT. Sessão da CCJR, 21/10/2003.

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

Acreditava-se que, ao limitar as circunstâncias do porte individual de armas, sua circulação reduzida diminuiria as chances de esses artefatos migrarem para o mercado ilegal, fomentando uma cadeia de violência que tem na arma um importante instrumento de letalidade. Por outro lado, as múltiplas variáveis do crime e da violência só poderiam ser atacadas com políticas de segurança que enfrentassem seus outros agenciamentos, daí a afirmação de que a “solução para a violência não é legislativa”.

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

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

CERQUEIRA, 2014, p.24.

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

3. Deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP):

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

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

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

Argumentos-chave:

“Desarmar o cidadão é armar o bandido”.

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

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

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

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

4. Deputado João Campos (PSDB-GO):

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

NT. Sessão da CSPCCO, 16/9/2003.

5. Deputado Alceu Collares (PDT-RS):

Estamos tirando da Constituição o princípio internacionalmente reconhecido do direito à legítima defesa. Digam-me os constitucionalistas que esse projeto não atinge fundamentalmente o direito à legítima defesa [...] Todos sabem que o problema não é a arma. A arma não é a causa do crime. O problema é o crime organizado no Brasil.

Há pouco tempo ouvimos a notícia de que um criminoso invadiu uma casa e obrigou uma mulher a praticar sexo oral com ele diante do marido. Ora, o cidadão, num caso como esse, tem de ter pelo menos o direito, Sr. Relator, de morrer lutando para defender sua família. Mas tiram-lhe a arma!

Não sei se os que estão defendendo o desarmamento têm consciência de que o problema não é a arma contrabandeada, não são as metralhadoras, não é o contrabando, não é o narcotráfico, não é a droga, não são as quadrilhas de narcotraficantes, não é esse projeto, que é apenas o atestado eloquente da falência da segurança pública em nosso País.

NT. Sessão da CCJR, 21/10/2003.

6. Deputado Luiz Antonio Fleury (PTB-SP):

Se afastarmos a possibilidade de se ter uma arma em casa, se afastarmos a possibilidade absoluta de se ter porte de arma, o que vai acontecer é que o meliante, que não vai devolver suas armas, terá certeza de que não vai

encontrar nenhuma resistência. E se nós temos vários casos em que a resistência levou à morte quem resistiu, eu poderia citar casos, até inúmeros, em que a resistência impediu que o crime fosse praticado contra o inocente.

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

Um dos aspectos que mais provocaram resistências ao texto do ED foi o endurecimento das restrições ao porte de armas. Ao longo do debate, alguns parlamentares destacaram as inovações do projeto em relação à Lei nº 9437/97, procurando estabelecer a diferença entre as novas regras formuladas para a *posse* e o *porte* de arma de fogo, que poderiam não estar sendo esclarecidas adequadamente para a população em geral.

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

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

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

ROLIM, 2005, p. 23.

Outro ponto de ruptura do Estatuto em relação à legislação anterior, a federalização da concessão do registro da arma de fogo, que passaria à responsabilidade exclusiva da Polícia Federal, foi atacado por supostamente

retirar a competência dos órgãos estaduais de segurança pública. Vejamos alguns discursos a esse respeito.

7. Deputado Inaldo Leitão (PMDB-PB):

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

NT. Sessão da CCJR, 21/10/2003.

8. Deputado Vicente Arruda (PSDB-CE):

A instituição do monopólio da União na concessão do registro de porte de arma de fogo reproduz, *mutatis mutandis*, as tentativas tantas vezes frustradas de federalizar os crimes contra os direitos humanos, sob a alegação de que as Justiças Estaduais não punem com o rigor necessário a prática de tais crimes. [...] (É uma) Tentativa de enfraquecer a forma federativa, mediante o fortalecimento excessivo do poder da União em detrimento do direito dos Estados de preservar a ordem pública nos limites de seu território.

NT. Sessão da CCJR, 21/10/2003.

9. Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS):

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

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

Em seu discurso, o deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS) faz referência à possibilidade incluída no texto pelo relator, deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, de o Ministério da Justiça estabelecer convênios com as Secretarias Estaduais de Segurança Pública, a fim de minimizar a falta de estrutura da Polícia Federal para concentrar toda a concessão dos registros de arma no país. Essa foi uma das estratégias empregadas para contornar as

resistências ao projeto, uma vez que o instituto da federalização tinha por objetivo unificar a política de concessão da posse, numa tentativa de diminuir as chances de favorecimento e politização de prerrogativas por parte dos órgãos estaduais. A proximidade entre o requerente e a autoridade local, vista como salutar pelo deputado gaúcho, era entendida como autonomia indesejável no entender do legislador reformista.

Para embasar os argumentos em torno da desnecessidade do ED, ou de uma possível mudança no escopo de sua intervenção para outras searas da segurança pública, alguns deputados, mesmo reconhecendo a obviedade de formulações tautológicas como “as armas não matam; são as pessoas que matam”, recorreram a afirmações dessa natureza para desacreditar o mérito do projeto de lei.

10. Deputada Edna Macedo (PTB-SP):

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

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

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

O cumprimento das leis depende, em primeiro lugar, da capacidade de fiscalização por parte das autoridades e, em segundo lugar, da adesão das pessoas por ela provocadas modificarem seu comportamento. Pergunta-se: é possível esperar que delinquentes ajam dessa forma?

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

11. Deputado Luiz Antonio Fleury (PTB-SP).

Quero deixar bem clara minha posição, que decorre da minha experiência profissional como Oficial da Polícia Militar, Promotor do Júri. E, no júri, quantas e quantas vezes eu verifiquei que, quando a pessoa quer matar outra, ela usa o instrumento que tiver à mão. Eu funcionei em casos de mulheres que mataram o marido dormindo, despejando água quente nele. Não tinha arma. Casos em que pessoas foram mortas utilizando chave de fenda, tesoura. Quem mata é o homem. A arma é um instrumento. É preciso deixar bem claro isso. E nós não devemos temer que o cidadão honesto tenha o direito de ter uma arma na sua residência.

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

Para Rolim (2005), o apelo a esse recurso demagógico ocorre mesmo no discurso de pessoas que oferecem argumentos legítimos. Assim, frases como “Muitos morrem em acidentes de trânsito, mas ninguém pensa em banheiros” ou “Caminhar é benéfico à saúde, mas ninguém propõe o fim de elevadores e escadas rolantes como forma de prevenir doenças cardíacas” atuam no sentido de desviar o foco de uma discussão racional. Em se tratando de armas de fogo, artefatos criados com a finalidade de matar, é inegável que produzirão o resultado *morte* em número incomparavelmente superior em relação a outros mecanismos, já que “a letalidade das armas de fogo é tão alta que elas matam mais do que ferem, enquanto as armas brancas ferem mais do que matam” (Idem, p. 69-70). Outros parlamentares procuraram refutar essas ideias.

Argumentos-chave:

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

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

12. Deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP):

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

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

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

13. Deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP)

O exercício do direito de defesa não passa pela arma instrumentalizada. Seria o mesmo que eu dissesse o argumento, *contrario sensu*, que vender armas em si seria incitação ao homicídio. Da mesma forma que vender uma arma não implica que necessariamente alguém vá praticar homicídio, não vendê-la não quer dizer que eu não esteja proibindo a legítima defesa. A legítima defesa pode ser exercida pelos meios proporcionais à lesão que se vislumbra.

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

5.2 Uma visão depreciativa do *lobby*.

Argumentos-chave:

“Quem é contra o desarmamento é lobista do mercado de armas”.

“Os armeiros querem o aumento da violência para obter lucro nos negócios”.

“Não se aceitará pressão da indústria de armamentos sobre a atuação de nenhum deputado”.

Na Câmara dos Deputados, o acalorado debate parlamentar sobre o Estatuto do Desarmamento se deu sob a influência de distintas noções sobre violência, crime, Estado e segurança pública, evidentemente mais antagônicas que as enunciadas quando o texto tramitava no Senado Federal. A perspectiva do debate arrazoadado de ideias, inspirado na lógica deliberacionista de balanceamento de posições em busca de consenso, por vezes cedeu a uma polarização de ideias em que as partes envolvidas já não se escutavam mais, e procuravam falar apenas para sua própria audiência.

Fora da Câmara, a conjuntura era amplamente favorável à aprovação do ED: o Governo Federal emprestou-lhe caráter prioritário durante a convocação extraordinária do Congresso Nacional, no que foi seguido pelos presidentes de ambas as Casas Legislativas. A pauta do desarmamento foi incluída em todos os aglomerados de comunicação massiva, dando destaque a diversas pesquisas que atestavam aprovação popular à ideia de coibir a circulação de armas de fogo. Além disso, diversas manifestações, atos públicos e marchas aconteciam em todo o país em prol do desarmamento, mobilizando em suas fileiras organizações da sociedade civil, políticos, gente do povo e formadores de opinião, em um verdadeiro movimento de massas que mantinha o assunto em constante retroalimentação na agenda da mídia.

Esses fatores circunstanciais favoreceram a interpretação de que, se alguns parlamentares eram contrários à tese do desarmamento, o faziam por conta de ligações, pessoais ou políticas, com representantes do mercado de armas e outros grupos de atuantes na área de segurança. Muitos deputados saíram em defesa própria dessas acusações.

14. Deputado Vicente Cascione (PTB-SP):

Fui colocado entre aqueles que estão enfileirados na bancada das armas, e não aceito esse rótulo de quem quer que seja neste País, do Poder que seja. Desafio a todos nesta Casa, os que me conheceram no passado e os que me conhecem, pois não sou de me submeter a *lobbies* ou a pressões de ninguém [...] Não conheço ninguém da indústria das armas, não fui procurado por ninguém.

NT. Sessão da CCJR, 21/10/2003.

15. Deputado Onyx Lorenzoni (PFL-RS):

Se há a bancada da arma, a bancada da bala, a bancada do gatilho, por que não me é legítimo dizer que há bancada dos sequestradores, dos assaltantes e dos interesses internacionais no mercado de armas do Brasil ou mercados que o Brasil conquistou lá fora, em processo de reciprocidade, não podem estar bancando o jogo?

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

16. Deputado Alceu Collares (PDT-RS):

Eu acho que quem defende esse projeto é lobista dos bandidos, está a serviço dos bandidos, dos sequestradores, dos que invadem as casas de família e submetem as pessoas a todo tipo de humilhação. Essa é a maior das vergonhas que já vi [...] Estou exercendo meu direito de chamar quem defende esse projeto de lobistas dos bandidos porque estão me chamando de lobista dos fabricantes de armas. [...]

NT. Sessão da CCJR, 21/10/2003.

Na medida em que esses discursos procuram desfazer, com veemência, qualquer possibilidade de associação entre a posição de seus oradores – os parlamentares eleitos – e os interesses de grupos armamentistas – os lobistas –, depreende-se dos pronunciamentos uma visão de *lobby* ligada à zona cinzenta das práticas fraudulentas.

Sabe-se que o *lobby* no Brasil desperta reações de preconceito, por ser percebido como conectado a condutas criminosas de corrupção e tráfico de influência. Para Graziano (1997), a falta de regulamentação da atividade e uma potencial interpenetração entre *lobby* e corrupção na área do financiamento de campanhas eleitorais, contribuem para o estigma de marginalidade em que o termo está envolto. Apesar das providências institucionais para regular o

acesso de grupos de interesse ao Parlamento²⁶, a ausência de uma legislação que normatize, dê transparência e coíba eventuais abusos faz com que o *lobby*, de maneira geral, tenha uma representação negativa perante a sociedade.

Como campo de estudo, o *lobby* mobiliza basicamente duas divergências doutrinárias:

Há os que julgam os grupos de pressão um mal na sociedade, tendo-os como perniciosos à boa convivência democrática e à saúde da prática política, e os que neles, ao contrário, veem um fator de expressão dos anseios múltiplos desse meio comunitário, justificados pelo direito elementar do cidadão de fazer-se ouvir, por si só ou em conjunto com seus pares, elemento essencial de um sistema de liberdade de palavra e de reunião.

TOLEDO, 1985, p. 7.

A relação entre lobistas e legisladores pode ser uma forma eficiente de transação de informações técnicas, que permitam atravessar o filtro de valores e compromissos políticos do legislador e contribuir para que o decisor avalie a questão pública sob um novo referencial. Por outro lado, o *lobby* também pode se degenerar em ações subterrâneas de cooptação, abuso de poder econômico e tráfico de influência, que definitivamente, não integram o escopo do *lobby*, mas que lhe imputam o estigma da corrupção, largamente compartilhado pelo senso comum e por parte da imprensa.

Alguns deputados utilizaram uma retórica denunciante para expor supostos interesses ocultos da indústria internacional de armas, que estariam amparando a intenção de desarmar a população.

17. Deputado Cezar Schirmer (PMDB-RS):

O que está por trás disso: tirar a indústria brasileira de armas do mercado americano, quebrar as empresas brasileiras, fazer com que 35 mil brasileiros, que trabalham na indústria ou que trabalham no comércio legal de armas, sejam alijados dos seus empregos. A quem interessa o crime? [...] O projeto de lei interessa à indústria americana de armas [...] Delinquente não usa porte de

²⁶ Em 1972, a Câmara dos Deputados incluiu em seu regimento interno um artigo que previa a atuação dos grupos de pressão em suas dependências, por meio do credenciamento de representantes de entidades que poderiam oferecer subsídios técnicos ao Legislativo sobre proposições de seu interesse (RODRIGUES, 1996). Hoje, o assunto está normatizado no art. 259 do RICD, que assegura aos ministérios e entidades da administração federal indireta, às entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, e às autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil a possibilidade de assessoramento legislativo de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo às Comissões, Lideranças e aos deputados em geral. O credenciamento desses órgãos é de responsabilidade da Primeira-Secretaria, sem gerar ônus ou vínculo trabalhista com a Casa.

arma, delinquente não certifica sua arma. Quem usa porte de arma é o cidadão decente.

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

18. Deputado Alceu Collares (PDT-RS):

E nem se discute que por trás disso estejam os interesses das empresas produtoras de armas dos grandes capitais internacionais porque as Forças Armadas, o Exército, a Marinha, a Aeronáutica, a Polícia Civil, a Polícia Militar e todas as empresas que fornecem segurança estão comprando armas produzidas no Brasil, armas leves. São todas compradas no Brasil! [...] São lobistas dos bandidos e também lobistas daqueles que querem entregar o nosso mercado de armas.

A postura unânime de os parlamentares negarem vínculos lobistas com determinados interesses serviu também como canal de expressão de alinhamentos políticos. Assim, houve quem ostentasse, pela afirmação ou pela negação, a condição de porta-voz ou lobista de diversos atores sociais, como se vê a seguir: o cidadão indefeso que precisa garantir autoproteção, a postura de independência em relação ao Governo, e as mães que perderam filhos em decorrência do acesso fácil às armas de fogo.

19. Deputado Alberto Fraga (PFL-DF):

Não sou lobista de armas. Se sou lobista, sou dos direitos das pessoas de bem, dos cidadãos honestos que não suportam mais a humilhação contra eles imposta por bandidos que invadem sua residência e deles fazem o que bem entendem.

NT. Sessão da CSPCCO, 16/9/2003.

20. Deputado Jair Bolsonaro (PTB-RJ):

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

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

21. Deputada Sandra Rosado (PMDB-RN):

Meu filho Jerônimo Vingt Rosado Maia Neto foi vítima da facilidade de se possuir uma arma de fogo. Jovem, 24 anos [...] não resistiu a um estado emocional vivenciado por ele, de um momento fútil, de exasperação pessoal. Não venho apenas movida pela emoção. Eu venho movida também pela responsabilidade de falar em nome das mulheres que perderam seus filhos e

filhas. Não sou lobista de bandido, não sou lobista de sequestrador; eu sou mãe, sou mãe em defesa das famílias, e venho aqui trazendo essa experiência dolorosa de vida que tive, há dois anos e três meses, de ver um filho morto por conta de uma arma de fogo [...] (*Palmas*).

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

Se a pretensa vinculação dos deputados contrários à ideia do desarmamento aos interesses do *lobby* das armas tratou de ser rechaçada prontamente pelos integrantes da chamada “bancada da bala”, alcunha que muitos rejeitavam, outros parlamentares fizeram questão de louvar a iniciativa de movimentos organizados da sociedade civil em favor do ED.

Em um ato simbólico em prol do desarmamento, realizado no dia 2 de outubro na Câmara com participação de alunos de uma escola pública de Ceilândia, cidade-satélite de Brasília, o presidente João Paulo Cunha se juntou a alunos que quebravam armas de brinquedo em sinal de repúdio à violência. Na ocasião, aproveitou para dizer que o ato era "sinal de que as crianças já estão certas de que o melhor caminho é um Brasil sem armas" (CCJR *debaterá o Estatuto do Desarmamento*, Câmara Notícias, 3/10/2003).

Tanto no pólo contrário à aprovação do ED como no eixo favorável ao projeto, os parlamentares se organizaram em bancadas temáticas que, efetivamente, incorporaram práticas de mobilização e convencimento típicas das ações de *lobby*, embora por eles fossem refutadas. Esse modo particular de agregação de interesses no interior do Parlamento pode ser visto como um *lobby* interparlamentar, que tem nas frentes parlamentares²⁷ um importante núcleo de ação conjugada, muitas vezes além dos ditames da organização partidária.

Segundo Frade (1996), essas bancadas temáticas equivalem a grupos de pressão internos, que adotam estratégias sobre um ou mais interesses pontuais ao redor dos quais suas ações são implementadas, a exemplo das diferentes bancadas suprapartidárias existentes hoje no Parlamento: bancada ruralista, feminina, evangélica, sindicalista, empresarial, bancada da bola, dos

²⁷ O assunto é disciplinado no Ato da Mesa nº 69/2005 da Câmara dos Deputados, segundo o qual as frentes parlamentares são associações suprapartidárias de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinadas a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade. O registro das frentes ocorre perante a Secretaria-Geral da Mesa. Assegura-se a esses colegiados o direito de requerer a utilização de espaço físico para a realização de reunião, o que pode ser deferido, a critério da Mesa, desde que não interfira no andamento dos trabalhos da Casa, não implique contratação de serviços terceirizados ou fornecimento de passagens aéreas. As atividades das frentes parlamentares registradas devem ser amplamente divulgadas pelos veículos de comunicação da Câmara.

direitos humanos etc. Ao ocupar espaços políticos de maneira transversal, e tendo vínculos com grupos da sociedade e com o Governo, as bancadas temáticas se consolidam como intermediários entre a sociedade institucionalmente representada e as instâncias decisórias, em função de políticas públicas ou interesses setoriais, como ocorreu durante a tramitação do Estatuto do Desarmamento.

5.3. A *guerrilha estatística*.

Argumentos-chave:

“Quem não se sensibiliza com esses dados: ‘A cada 13 minutos um brasileiro é assassinado no País. A cada 7 horas uma pessoa é vítima de acidente com armas de fogo no Brasil’.

“A Inglaterra promoveu o desarmamento e só conseguiu que o número de homicídios aumentasse 30%”.

“Nos lares em que há armas de fogo, o risco de homicídios interfamiliar é 2,7 vezes maior; o risco de acidentes é 4 vezes maior, o risco de suicídios é 11 vezes maior”.

“De 1997 a 2002, houve redução de 93% na venda de armas em razão da Lei do SINARM. Houve redução no número de homicídios? Houve redução no número de roubos à mão armada? Não, porque não há relação direta entre uma coisa e outra”.

O processo de elaboração do novo marco legal contou desde o princípio com a colaboração de organizações não-governamentais e movimentos organizados de combate à violência, que, além de acompanharem a tramitação do projeto, municiaram ativamente os debates com pesquisas e estatísticas, além de organizarem manifestações públicas que atraíram visibilidade midiática às suas intenções. Alguns discursos procuraram exaltar essas ações.

22. Deputado Paulo Rubem Santiago (PT-PE):

Meus aplausos a todas as organizações não-governamentais, culturais e acadêmicas, aos institutos públicos e às entidades privadas que trabalham para conseguir dados estatísticos confiáveis de forma a que, a partir deles, tenhamos condições de produzir uma política nacional de segurança capaz de assegurar ao cidadão os seus direitos.

NT. Sessão da CSPCCO, 16/9/2003.

O parlamentar, em seu pronunciamento aponta a “quase absoluta ausência de estatísticas atualizadas que apontem a natureza, a frequência e a

regularidade com que os crimes ocorrem nas pequenas, médias e grandes cidades”. De fato, a imprecisão das estatísticas extraídas das ocorrências policiais contribui para a baixa confiabilidade dos dados. Segundo Lima, Sinhoretto e Pietrocolla (2000), além dos relatórios oficiais das polícias, existem dois tipos básicos de pesquisa investigativa da ocorrência de crimes: as pesquisas de vitimização e as *self-reported* crimes. Nas primeiras, seleciona-se uma amostra da população e pede-se que os entrevistados relatem os crimes de que foram vítimas em um certo intervalo de tempo. No segundo tipo, pede-se o relato anônimo dos crimes cometidos pelos entrevistados. Em ambos os métodos, a subnotificação e a distorção das informações reportadas são dados que dificultam a obtenção de resultados confiáveis.

Outro deputado, de disposição contrária à tese do ED, endossa a mesma preocupação, destacando a incapacidade técnica de os órgãos de segurança manterem cadastros atualizados.

23. Deputado Cabo Júlio (PSC-MG):

Ouvi falar em dados e dados. Eu faço MBA na área de gestão e especialização em segurança pública e defesa social, e não consegui ainda no Brasil encontrar dados confiáveis, porque todos os dados são fantasiosos. Segundo pesquisa do Instituto Sou da Paz, em São Paulo há 42% de armas legais e 58% de armas ilegais. Que bendita pesquisa é essa? Essas armas ilegais não foram apreendidas. No Ministério da Justiça, não há dados confiáveis. A Secretaria de Segurança de qualquer Estado não os tem, porque, se ela apresentar os dados verdadeiros, mostrará que é incompetente.

NT. Sessão da CSPCCO, 16/9/2003.

À mesma constatação chegaram Soares e Cerqueira (2015), em estudo recente sobre os efeitos do Estatuto do Desarmamento na redução da taxa de homicídios. Segundo os autores, a organização de evidências estatísticas se depara com dois problemas metodológicos: a indisponibilidade de boas informações sobre a prevalência de armas de fogo nas localidades e o fator chamado *endogeneidade*, que pode fazer com que o coeficiente estimado entre armas e crimes represente uma correlação espúria, impedindo que seja interpretado no sentido de causalidade. Explicam que a endogeneidade tem ligação com a impossibilidade de conceber um modelo cuja base de dados inclua todas as variáveis intervenientes na relação entre armas e crimes, e que estas sejam verificáveis nas localidades pesquisadas. As variáveis podem ser

fixas ou mutáveis no tempo e podem, ainda, não se correlacionar com a variável de interesse (armas).

A indisponibilidade de dados confiáveis sobre prevalência de armas ao longo do tempo existe mesmo nos países desenvolvidos, como os EUA. Segundo os pesquisadores, a solução a essa questão passa pela utilização de *proxies*, isto é, medidas indiretas de alta correlação com a prevalência das armas de fogo. O quesito *endogeneidade*, que concorre para que os coeficientes estimados possam ter vieses e não sejam consistentes, tem origem em dois problemas, na causalidade reversa (ou simultaneidade) e nas variáveis omitidas.

Para entender a questão, suponha que pudéssemos observar a correlação entre armas de fogo e taxa de homicídios, utilizando dados de i municípios, ao longo de t períodos. Ainda que documentássemos uma correlação positiva entre essas duas variáveis nas cidades observadas, ao longo do período estudado, não estaríamos credenciados a fazer qualquer afirmação de que armas causam homicídios.

Em primeiro lugar, porque o sentido da causalidade pode ser inverso, por exemplo, se acontecer de as pessoas se armarem para se defenderem exatamente nas cidades onde há mais crimes (problema da causalidade reversa); em segundo lugar, é possível que existam outras razões ou fatores que afetam tanto a prevalência das armas de fogo quanto a taxa de homicídio nas cidades. Por exemplo: o bom trabalho da polícia, a renda per capita, etc., que não foram incluídas na análise. É o conhecido problema de variáveis omitidas no modelo.

SOARES e CERQUEIRA, 2015, p, 82-83.

Assim, a causalidade reversa torna possível tanto um cenário em que a prevalência de armas gera efeitos causais sobre o crime, como também ser resultante dos índices de criminalidade em geral. Nesse caso, o suposto efeito positivo das armas em relação aos crimes não se confirma, pois pode derivar do fato de as pessoas procurarem se armar *em consequência* do aumento da criminalidade, ainda que o objetivo da presença de armas fosse dissuadir a ação criminosa. Juntamente com os problemas de multicausalidade nas variáveis empregadas e de subnotificação dos crimes, tais dificuldades podem comprometer a confiabilidade dos resultados encontrados.

Além das dificuldades de cunho metodológico, inerentes ao campo da investigação científica, a utilização indevida dos dados de pesquisas foi fato corrente durante a discussão do ED na Câmara. Deputados de tendências contrárias e favoráveis apresentaram com eloquência dados de pesquisas que,

por vezes, se contradiziam mutuamente e cuja fonte nem sempre era creditada.

A possibilidade de informações das pesquisas serem utilizadas com falso efeito de realidade foi abordada pelo Coordenador do Projeto de Controle de Armas da ONG Viva Rio, Antônio Rangel Vieira. Como convidado de uma audiência pública realizada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) no dia 22 de outubro de 2003, ele procurou marcar a diferença entre pesquisas com validade científica e meras sondagens feitas na internet. Em seguida, ao entregar um documento-síntese das propostas de mais de 20 ONGs brasileiras para o Estatuto, lançou mão de dados considerados “sérios” para comprovar seu ponto de vista pelo desarmamento.

Uma pesquisa de opinião na internet não tem o menor valor sociológico, porque um bairro inteiro pode votar e os outros bairros não estão representados. Pesquisa sociológica tem uma metodologia que envolve consultar o que se chama de universo representativo daquela sociedade.

Pesquisa do Instituto Sensus, um instituto sério, revelou que 74% dos brasileiros são pela proibição do porte de arma [...] Isso faz uma diferença, porque há como que uma guerra de informações. Os que são pelas armas divulgam pesquisas que não merecem esse nome, porque não citam fontes ou, como dizia anteriormente, apenas para exemplificar, não são pesquisas de fundo científico [...]

Foram 40 mil brasileiros no ano passado mortos por arma de fogo. A minha geração viveu a guerra do Vietnã, que durou seis anos. Em seis anos, morreram 56 mil norte-americanos no Vietnã. Temos quase um Vietnã por ano.

Antônio Rangel Bandeira, Coordenador do Projeto de Controle de Armas da ONG Viva Rio. NT. Sessão da CDUI, 22/10/2003.

5.4 Mobilizações da sociedade civil.

“Quero saudar as entidades presentes favoráveis ao desarmamento [...] Não tenho dúvida de que o povo brasileiro é grato a todas elas pelo trabalho que desenvolvem”.

“Não podemos nos silenciar, cruzar os braços diante das candentes manifestações da sociedade civil”.

“O relator não incorporou a grande reivindicação desse movimento que se expressou ainda ontem na Esplanada: a proibição da comercialização de armas de fogo”.

O papel das organizações associativas, que promoveram formas notáveis de participação política durante a tramitação do ED, continuou sendo elogiado pelos parlamentares, fosse recrutando ativistas, firmando alianças ou exercendo pressão sobre os decisores políticos por meio da divulgação de

estudos que reforçavam a desconstrução da arma de fogo como fator de segurança e proteção da vida.

De acordo com o Relatório de Atividades da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico de 2003, o Estatuto do Desarmamento provocara ebulição entre os deputados antes mesmo de ser despachado ao colegiado. Muitos desejavam ser escolhidos para relatá-lo e a expectativa de cidadãos comuns e membros de corporações policiais, judiciais e ONGs em relação ao projeto fez “inundar a secretaria da comissão com cartas, telefonemas e e-mails com todo tipo de manifestação: protestos, desabaços, sugestões etc.” (CSPCCO, Relatório de Atividades 2003, p. 15). Os parlamentares fizeram menções elogiosas à mobilização social despertada pela causa.

24. Deputada Perpétua Almeida (PCdoB-AC):

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

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

25. Deputado João Paulo Gomes da Silva (PL-MG):

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.

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

26. Deputado Maurício Rands (PT-PE):

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

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

27. Deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP):

Compartilho dos mesmos pressupostos, das mesmas informações e apreciações que fundamentam o movimento que, ontem, manifestou-se na frente do Congresso: o movimento pela paz, pelo desarmamento.

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

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

As ações empreendidas por segmentos da sociedade confluíram para o que a literatura chama de *advocacy*, ação coletiva embasada em valores e racionalidades de cunho deliberativo, consultivo e fiscalizador, que converge também para o conceito de controle social sobre as ações do Estado e de governos. Embora frequentemente as ações de *advocacy* tenham foco em grupos social e historicamente excluídos, as causas em que estão empenhados se dirigem ao contexto amplo da sociedade. Esse aspecto, em comparação com as estratégias de *lobby*, produz avanços civilizatórios em termos mais genéricos que as relações usualmente localistas que os grupos de interesse costumam privilegiar (RODRIGUES, 1999).

5.5 O desarmamento na pauta da mídia.

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

Promovida pela ONG Viva Rio e outros movimentos civis, a caminhada “Brasil sem Armas”, a favor da aprovação do Estatuto do Desarmamento, tomou a orla da praia de Copacabana, no Rio de Janeiro, e atraiu parentes e

amigos de vítimas da violência armada. Artistas, políticos²⁸ e grande parte do elenco da novela se juntaram ao movimento, inaugurando uma série de marchas similares que ocuparam as ruas de outras capitais brasileiras naquele ano de 2003, como Aracaju (3/10), Recife (5/10), São Paulo (12/10) e Brasília (21/10), além de Vitória (ES) e Porto Alegre (RS). As imagens gravadas pela emissora foram utilizadas no capítulo que foi ao ar no dia seguinte (16/9), tendo repercutido entre os parlamentares que discutiam a matéria na reunião da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico.

28. Deputado Alberto Fraga (DEM-DF).

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

NT. Sessão da CSPCCO, 16/9/2003.

29. Deputado Wasny de Roure (PT-DF)

O fato de a TV Globo ou outros meios de comunicação do País darem atenção a esse tema não pode ser confundido com eventuais distorções por eles divulgadas. O fato conseguiu gerar manifestação na sociedade civil, como aquele recente evento ocorrido na cidade do Rio de Janeiro. Essa matéria hoje é agenda prioritária não só nesta Casa como também no Estado e nos lares brasileiros. E o Presidente desta Câmara tem dado prioridade a ela, na perspectiva de encontrar solução ou pelo menos avançar na legislação.

NT. Sessão da CSPCCO, 16/9/2003.

A contribuição da mídia para a permanente tematização de um assunto polêmico como o uso de armas de fogo por civis, e assumindo conotação favorável à tese “mais armas, mais crimes”, produziu efeitos na construção e no reforço dos argumentos desarmamentistas – a arma não repele bandidos, em vez disso, promove a cobiça pelo furto/roubo de um bem cujo possuidor não tem habilidade para manejar; a arma funciona como apoio emocional e proporciona ilusão de segurança; a posse de arma aumenta os riscos de

²⁸ Participaram da marcha autoridades como o presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha, o relator do Estatuto, deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, o líder do PMDB no Senado Federal, senador Renan Calheiros, o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, o ministro das Comunicações, Miro Teixeira, o Secretário Nacional de Segurança, Luiz Eduardo Soares, e o Secretário Nacional de Direitos Humanos, Nilmário Miranda.

acidentes domésticos que resultem em homicídios, suicídios e ferimentos em decorrência de conflitos interpessoais etc.

Salvo exceções pontuais, a cobertura jornalística adquiriu ares de campanha compartilhada pela maioria dos veículos, provocando o fenômeno da *sintonia de agenda*, que enquadrou o tema no viés dominante do desarmamento como etapa importante da construção de uma “cultura de paz”. Parte dessa estratégia se valeu da generalização e da simplificação dos detratores do projeto, identificados como antagonistas ou membros da “bancada da bala”. Essa apropriação de elementos da estrutura folhetinesca à cobertura midiática, fatiada em capítulos ou *rounds*, e a disposição dos envolvidos a alimentar o noticiário com declarações polarizadas entre contrárias e favoráveis, promoveram efeito multiplicador do assunto na população, cujo interesse foi estimulado pela intensidade da exposição da pauta nos mais variados veículos de comunicação.

As estratégias empregadas pelos ativistas contra e a favor do desarmamento podem ser interpretadas à luz do que o sociólogo Howard Becker (1963) denominou de pânico moral. Por aproximação, certos autores aproximam o conceito de pânico moral com a noção de estereótipo, que na definição de Barthes (1956) constitui o “vício da essência que reduz toda variedade de características de um povo, de uma raça, de um gênero, de uma classe social a alguns poucos atributos essenciais”. Para Jameson (1994, p. 33-34), os estereótipos constituem “o lugar de um superávit ilícito de significado, a abstração em virtude da qual minha individualidade é alegorizada e transformada em ilustração abusiva de outra coisa”. Ou ainda, conforme Hall (1997, p. 259), são “estratégias ideológicas de construção simbólica que visam a legitimar, naturalizar, universalizar e estabilizar normas e convenções de conduta, identidade e valor que emanam das estruturas de dominação vigentes”.

Segundo Freire Filho, Herschmann e Paiva (2004, p. 5), o pânico moral está embutido no “processo mediante o qual uma condição, um episódio, um indivíduo ou um grupo de pessoas passa a ser encarado como uma ameaça para os valores e os interesses de uma sociedade”. Durante a tramitação do ED na Câmara dos Deputados, parlamentares aludiram à arma de fogo ora como “heroína” no objetivo de proteção do cidadão de bem, ora como “vilã”

responsável por fomentar o comércio ilegal. Esse enquadramento envolve também o medo e a insegurança como molduras da “mentalidade urbana” (SIMMEL, 1967). Eis alguns exemplos que colocam a arma de fogo no centro dessa disputa valorativa.

30. Deputado Vicente Cascione (PTB-SP):

Quando há o sentimento da insegurança, do medo, quando assistimos ao noticiário cotidiano dizer que todos são atingidos, quando se quer recorrer ao Estado que está ausente, quando se quer recorrer ao Estado que não protege, quando se quer recorrer ao Estado que não dá segurança ao cidadão, à sua família, aos seus entes queridos, ele vai para o desespero da autoproteção.

NT. Sessão da CSPCCO, 16/9/2003.

31. Deputado Maurício Rands (PT-PE):

O maior manancial de armas ilegais em posse de bandidos é justamente o grande estoque de armas existentes em circulação legal na sociedade brasileira. Então, se há uma limitação para a posse de armas, os bandidos vão ter menos recursos, menos possibilidades de despossuir a arma do homem de bem.

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

Nessa perspectiva, a mudança no enfoque dado às armas de fogo como objeto digno de intervenção de políticas públicas coincide, primeiramente, com sua percepção como problema público, já que este

“não existe senão na cabeça das pessoas. Um problema público é, portanto, um conceito subjetivo, ou melhor, intersubjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes”.

SJÖBLOM, 1994 apud SECCHI, 2013, p. 45.

Assim, ainda de acordo com Freire Filho, Herschmann e Paiva, às vezes o foco do pânico moral é recente; em outros casos, pode ganhar importância aos poucos; ou também ser muito antigo, mas repentinamente receber atenção da mídia devido a contextos específicos (tragédias, escândalos e fatos que despertem comoção) que catalisam as prioridades dos agentes públicos, intelectuais e outros formadores de opinião. É possível também que o pânico se dissipe como que em um movimento pendular, reaparecendo em outras circunstâncias com repercussões mais duradouras. Nesses casos, pode “ocasionar mudanças nas esferas judiciária e da política social, ou até mesmo na forma como a sociedade concebe a si mesma” (idem).

De todo modo, a teoria do pânico moral revela os “modos operativos de constituição, pela mídia e por diversos agentes sociais, do consenso e da retórica da ‘maioria moral’” (ibidem, p. 7). Apesar das evidentes divergências, muitos parlamentares se comportaram ao longo das disputas sobre o texto do Estatuto do Desarmamento como “empreendedores morais” que visavam com seus discursos alcançar posição vencedora sobre o teor da nova lei, em face dos valores considerados mais nobres, mais dignos ou mais incontestes sobre o tema da segurança no país.

5.6 As disputas sobre o referendo.

Argumentos-chave:

“Dizem que o referendo não é importante, porque ele deveria servir apenas para questões relevantes. E não é relevante o Brasil estar em primeiro lugar em mortes com armas de fogo?”

“O referendo popular e o plebiscito devem ser guardados para grandes questões de regime de Governo, as grandes questões constitucionais”.

“Não há razão para introduzirmos essa figura (referendo) num momento em que ela é tão questionada em face do verdadeiro contorcionismo jurídico, buscando fôlego na doutrina para justificar a inserção dessa previsão, que não acrescenta muita coisa”.

“Ora, devemos pedir a realização de plebiscito sobre as relações do Brasil com o Fundo Monetário Internacional [...] Um plebiscito sobre a ALCA! Plebiscito ou referendo sobre outro assunto é mera perfumaria, é manobra diversionista”.

“Qual o custo desse referendo para o País? Serão gastos quase 400 milhões de reais. Será que esse dinheiro não seria muito melhor se investido para capacitação da nossa polícia?”

“Se retirar o referendo, fere de morte esse projeto, retira-lhe a legitimidade apontada para consulta popular. Não há televisão nem pesquisa de opinião que substitua o voto”.

“Além dos custos financeiros, bem levantados pelo colega, temos um elevado custo em vidas ao adiarmos a eficácia do projeto de lei”.

A previsão de um referendo popular, marcado para outubro de 2005, para decidir sobre a comercialização de arma de fogo e munição em todo o país, foi um dos pontos mais acirrados na discussão do projeto. A discordância nesse aspecto não dividia apenas os parlamentares contrários e favoráveis. No interior de cada categoria, o dissenso se instalou por outras razões.

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

Aqueles que defendiam a plena constitucionalidade do texto afirmavam que a menção ao referendo não colidia com a Constituição, já que o ED, uma vez aprovado, apenas autorizaria e realização do referendo. A convocação desse instrumento de soberania popular seria feita por decreto legislativo, instrumento próprio para regular as matérias de competência do Poder Legislativo sem sanção do Presidente da República (RICD, art. 109, II).

Em outro flanco de disputas, estavam os deputados que, mesmo favoráveis ao Estatuto, exigiam a proibição imediata do comércio de armas de fogo e munições. A fixação do referendo para dali a dois anos, de modo a não coincidir com o calendário de eleições gerais ou municipais, significava para eles o adiamento de um problema que requeria intervenção imediata, como se vê nos dois discursos a seguir.

32. Deputado Zenaldo Coutinho (PSDB-PA):

Precisamos, sim, ter a coragem de assumir perante esta Comissão, perante esta Casa e perante a sociedade brasileira mais do que a vontade, mas a decisão de promover o desarmamento. E, para que isso ocorra, é imperioso que se acabe com essa história de referendo que, além da inconstitucionalidade, omite a articulação para adiar *ad aeternum* a decisão pelo desarmamento.

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

33. Deputado João Paulo Gomes da Silva (PL-MG):

Votamos tantas matérias impactantes aqui e não remetemos para a população homologar. Por que não podemos votar essa matéria e receber o aplauso da população que já o deu, a população já aplaude. Os índices da pesquisa são absolutamente convergentes e favoráveis à votação desse artigo e dessa lei. Consequentemente, não há nenhum risco, não há nenhum desgaste, o artigo é importante.

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

Diante da tensão crescente que inviabilizava a resolução do impasse, o relator se dispôs a retirar a expressão “a ser realizado em outubro de 2005”, o que para ele, “não suspendia a alma do projeto”.

34. Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP):

Ficaria desfigurado na alma o projeto se nós suprimíssemos o referendo. O referendo está aí colocado, recolocado, batizado, crismado e aprovado. Retiramos apenas a data do casamento.

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

O deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA), que era contra o referendo e defendia a proibição imediata do comércio de armas, rebateu a argumentação do relator, utilizando a mesma metáfora do casamento. Segundo ele, o respaldo popular à proibição poderia não se confirmar no futuro, daí a necessidade de aproveitar o clima de opinião favorável daquele momento.

35. Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA):

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

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

Por fim, o texto do relator foi aprovado e rejeitado o destaque que suprimia o referendo. Após entendimento com as lideranças partidárias, o relatório manteve a previsão do referendo, sem a expressa indicação da data.

A controvérsia sobre o referendo atingiu contornos de disputa aberta entre a base aliada do Governo, empenhada na aprovação do Estatuto mantendo esse dispositivo, e a bancada de oposição. A partidarização do debate fica clara em pronunciamento realizado durante a votação do projeto no Plenário Ulysses Guimarães.

36. Deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA):

Temos a mesma posição do PSDB. Entendemos que a maioria do Parlamento já se manifestou favorável à não-comercialização de armas no Brasil. É preciso ficar claro para a população que essa proibição não se dará a partir da sanção desta lei, porque a base do Governo não quer. Ela quer é transformar o plebiscito em bandeira eleitoral. Nós, não. Queremos a proibição já! Por isso, o PFL e o PSDB votam "não", porque querem suprimir a necessidade de consulta popular, já que a maioria da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da população, através de consulta, já externou claramente seu desejo pelo fim da

comercialização. Que o Governo fique com a sua vontade de manter a comercialização de armas. Isso é responsabilidade da base do Governo e não das Oposições, que querem a proibição desde já.

NT. Sessão plenária de discussão e votação. 23/10/2003.

5.7 Câmara dos Deputados: Casa revisora?

Argumentos-chave:

“A ideia do projeto é mentirosa, é uma ilusão, uma demagogia, até porque o nosso trabalho aqui é em vão. Esse projeto voltará para o Senado, que vai fazer o que quiser”.

“Tínhamos de privilegiar e dar andamento aos projetos de lei que tramitavam nesta Casa, porque tenho certeza que atenderiam suficientemente todos os anseios e expectativas”.

Outra estratégia adotada pelos que intentavam a rejeição do ED, nos moldes como fora concebido na Comissão Mista Especial de Segurança Pública (CMESP), foi de estimular a tensão entre as Casas pela deslegitimação do Senado Federal como casa iniciadora do processo legislativo, invertendo o curso de tramitação da maioria das proposições submetidas à apreciação do Congresso²⁹.

Quando há comissão mista especial, estabelece o Regimento Comum do Congresso Nacional que a tramitação do projeto pode ser iniciada por quaisquer das Casas Legislativas. A opção pelo Senado Federal como casa iniciadora foi bastante conveniente, considerado o nível maior de consenso, em relação à Câmara, que ali existia quanto ao mérito do projeto. Ademais, o processo legislativo bicameral confere à casa iniciadora a palavra final sobre as proposições em exame, o que rendeu pronunciamentos inflamados por parte de alguns deputados contrários a esse caminho de tramitação.

37. Deputado Alberto Fraga (DEM-DF):

O projeto de Lei nº 1.555 vem do Senado, que, mais uma vez, atropela o sistema bicameral. Tudo o que fizemos aqui será mudado lá, pois já existe acordo com Renan Calheiros, Aloizio Mercadante e todos os outros, para fazerem o texto que eles quiserem. Depois mandarão para esta Casa. A notícia é essa. Mais uma vez a Câmara dos Deputados funciona como casa revisora,

²⁹ Comumente, o Senado só examina, como casa iniciadora, os projetos apresentados pelos próprios senadores. As demais proposições de iniciativa de órgãos externos ao Parlamento começam a tramitar, necessariamente, pela Câmara dos Deputados. A vantagem conferida à casa iniciadora ocorre quando há discordância sobre os termos da proposição, situação em que pode fazer com que sua posição prevaleça, dando a conformação final do projeto. Uma vez finalizada a aprovação pelas Casas do Congresso Nacional, os projetos de lei são submetidos ao Presidente da República, que pode vetá-lo quanto à constitucionalidade (veto jurídico) ou à conveniência (veto político). Se aprovada, a proposição torna-se norma jurídica. Se rejeitada, retorna ao Congresso Nacional para deliberação, em sessão conjunta, sobre a manutenção ou rejeição do veto presidencial.

o que não é. Trata-se de mais uma jogada, de mais uma maracutaia do Governo, na tentativa de atropelar o cidadão de bem.

NT. Sessão da CSPCCO, 16/9/2003.

38. Deputado Bispo Rodrigues (PL-RJ):

Esta Casa deveria aproveitar um dos 84 projetos dos Deputados Federais que aqui tramitam. Os quatro nobres Senadores não deveriam ser titulares desse projeto [...] Em vez disso, enviam-nos esse Estatuto polêmico, um projeto que, primeiro, deveria ser objeto de debate nesta Casa, para só então se tentar um consenso.

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

Além dos argumentos de que a Comissão Mista excluía do trabalho de aglutinação projetos apresentados por deputados federais, a declaração atribuída ao líder do PMDB no Senado Federal, senador Renan Calheiros (PMDB-AL), de que a Casa iria restabelecer as modificações introduzidas pela Câmara, contribuiu para acirrar ainda mais os ânimos contrários.

39. Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS):

Qual o sentimento desta Casa, que debate o problema durante quatro anos, buscando resolver situações controversas, e de repente, não mais que de repente, cria-se uma Comissão Mista no Senado da República e elabora-se o Estatuto do Desarmamento? Em seguida, esta Casa recebe um recado do Senado: "Não adianta a Câmara apreciar e fazer modificações; tudo o que a Câmara mudar o Senado restabelecerá no projeto original".

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

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

1. A possibilidade de alterar o *status quo* pretendido para o projeto, no sentido de flexibilizar a sua tendência restritiva, se revelou um obstáculo intransponível ao pólo contrário ao desarmamento. Ainda que a existência de muitos *veto players* (TSEBELIS, 1995) na arena decisória, isto é, de muitas partes interessadas em imprimir a marca que julgavam mais conveniente ao novo marco legal, nenhuma delas foi capaz de fazer frente à disposição da oficialidade do Estado no arranjo legislativo final. Aí reside uma importante vulnerabilidade do discurso pluralista dos

grupos de interesse, que por mais articulados estivessem, não conseguiram se interpor ao protagonismo institucional que “os meios formais e hierárquicos têm de liderar o processo de mediação de conflitos da sociedade” (LOWI, 1964). O que a mobilização parlamentar contrária conseguiu, no máximo, foi lograr conquistas periféricas em alguns pontos da discussão, sem nunca afetar o nó górdio do projeto. Além disso, os parlamentares de ambas as vertentes também auferiram notáveis ganhos em capital político perante suas bases, na medida em que tiveram a oportunidade de afirmar, de forma reiterada e em diversos palanques eletrônicos, as suas representações simbólicas sobre “arma”, “violência”, “direito”, “Estado” e outras questões, que certamente repercutiram e geraram efeitos positivos em termos de conexão eleitoral.

2. Em decorrência do primeiro aspecto, a capacidade que a sociedade civil organizada teve de interferir na agenda do Poder Público foi valorizada somente na medida em que convergiu para a mudança em direção ao *status quo* considerado desejável pela agenda governamental. Com isso, vê-se se parcialmente refutada a hipótese de que a mobilização social foi determinante para a conformação final do texto aprovado. A participação popular foi exaltada mais pela capacidade de homologar disposições políticas já delineadas, dando inegável legitimidade à política pública em gestação, que pelo poder de efetivamente pautar a agenda decisória por meio da pressão política.
3. A possibilidade do intercâmbio argumentativo de ideias que levasse à construção de consensos foi sepultada pela pré-definição de conceitos pelos representantes de cada lado da disputa. Todos já tinham cristalizadas as ideias em torno das quais deveria gravitar o projeto. As concessões realizadas em nome de pressões contrárias tiveram por objetivo somente proporcionar efeitos de equilíbrio às disputas. O processo construtivo de diálogo de que nos fala Habermas (1989), a lógica deliberacionista na tentativa de homogeneizar as preferências individuais, não encontraram terreno para florescer. Em vez disso, o que houve foi a construção da trama política possível, conduzida por artífices habilidosos na arte de promover avanços e recuos estratégicos a fim de alcançar o êxito final.

6. Considerações finais.

A tramitação do Estatuto do Desarmamento nas Casas do Congresso Nacional, com ênfase nas disputas que cercaram as discussões na Câmara dos Deputados, conduz à reflexão de como o contexto institucional de produção de uma política pública foi afetado por uma atmosfera pluralista em que a força normativa do Estado recebeu impulsos de uma coalizão multicêntrica, com força política suficiente para inserir e sustentar, em múltiplas agendas, a necessidade de desarmar a população civil.

À medida que o movimento em prol da restrição do acesso às armas de fogo, que se adensava desde o fim dos anos 1990 como pauta localizada de organizações da sociedade civil e das associações de vítimas de violência urbana, foi inserido na agenda política do Governo Federal e na agenda institucional do Legislativo, teve-se o ponto de partida para a mudança de um aspecto considerado crítico do *status quo* da segurança pública no país.

A criação de uma nova política pública que diminuísse a letalidade dos conflitos violentos foi resultado da confluência de três fatores determinantes: a) um problema percebido como de solução emergencial: pesquisas apontavam a existência de 40 a 50 mil homicídios por ano, dos quais 80% cometidos com armas de fogo de pequeno calibre. Desses, 70% tinham motivação fútil –; b) condições políticas favoráveis: o ímpeto realizador de um Governo em primeiro ano de mandato, que empunhava bandeiras ideológicas à esquerda do espectro político e contava com importantes interlocutores no Congresso³⁰; c) O respaldo popular como tendência predominante da opinião pública, oportunamente capturado pela mídia de massa e amplificado para a sociedade.

Uma vez firmado o propósito de diminuir a letalidade dos conflitos violentos por meio de uma nova regulação estatal, a engenharia do jogo político, sempre dinâmica e contingencial, proporcionou a alguns atores a capacidade de imprimir marcas diferenciadas na feição do novo diploma legal.

³⁰ A força política dos presidentes do Senado Federal, José Sarney, e da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha, assim como do líder do PMDB no Senado, Renan Calheiros, foi fundamental para a aprovação do projeto. Em 2003, a base de apoio do Governo já era significativa e foi progressivamente ampliada com a adesão do PMDB, segunda maior legenda na Câmara, depois do PT. No fim de 2003, dos 15 partidos representados na Câmara, 11 apoiavam o Governo, isto é, 376 deputados, ou cerca de 73% da Casa. Eram eles: PT (90 deputados, já considerada a recente expulsão de três integrantes), PMDB (77), PTB (52), PP (49), PL (43) PPS (21), PSB (20), PCdoB (10), PSC (7), PV (6) e PSL (1). Apenas quatro legendas estavam fora da base: PFL (68 deputados), PSDB (50), PDT (13) e Prona (2). Somadas, essas bancadas reuniam 133 deputados, cerca de 26% dos integrantes da Câmara (Folha Online, 30/12/2003. Base do governo Lula na Câmara infla em 2003).

A permeabilidade a contribuições, no entanto, ficou adstrita a certos limites, pois a intenção de adotar uma orientação proibitiva era ressaltada pelos atores que encarnavam a oficialidade do Estado, como os Chefes de Poder e os ministros da Justiça e da Casa Civil.

No intuito declarado de aprofundar ainda mais as restrições da Lei nº 9437/97, a tomada de decisão ocorreu segundo o modelo incremental de políticas públicas, em que “problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado” (SECCHI, 2013. p. 53). Sem renunciar à premissa de que armas de fogo em mãos civis aumentam os índices de violência, o que se tratou foi de modular a solução escolhida à vista de outras possibilidades, não a colocando como “a melhor opção, mas como a que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e ajuste mútuo de interesses” (idem).

Entre o estabelecimento de um marco regulatório rígido e detalhado, restritivo quanto à posse e proibitivo quanto ao uso de armas, e um marco regulatório flexível, que presumisse o direito intrínseco à autodefesa ao cidadão, sendo tributário da crença no efeito dissuasório da arma sobre as potenciais investidas criminosas, a presença de atores na arena decisória teve o condão de influenciar “em qual ponto do *continuum* ‘regulação detalhada – regulação frouxa’ foi alcançado um equilíbrio ou consenso” (ibidem, p. 54).

A possibilidade de moldar a proposição que se construía na arena legislativa a partir da confluência de interesses variados nos leva à consideração de Foucault (2014, p. 332) sobre o exercício de poder como uma “maquinaria de quem ninguém é o titular. Nessa máquina, ninguém ocupa o mesmo lugar; alguns lugares são preponderantes e produzem efeitos de supremacia”. Em tal ambiência, o comportamento do parlamentar se dirige à tomada ou reafirmação de posições perante seus pares e a opinião pública em face de um problema colocado. Isso se materializa, em uma perspectiva ideológica, “como oposição virtual a alguma coisa que seria a verdade”, mas também no modo “como se produzem efeitos de verdade no interior de discursos que não são em si nem verdadeiros nem falsos” (idem, p. 44).

Bourdieu (2004, p. 14), referindo-se às palavras com um importante núcleo do poder simbólico, ou seja, do exercício do “poder de constituir o dado

pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou transformar a visão do mundo, a ação sobre o mundo e, portanto, o mundo, graças ao efeito específico de mobilização”, afirma que o poder das palavras reside na crença em sua própria legitimidade e daquele que as pronuncia.

Assim, as disputas realizadas no nível discursivo sobre o mérito do Estatuto do Desarmamento revelam o entrechoque simbólico de diferentes concepções de Estado, segurança, liberdade e direitos, todos candidatos a vencer como tática normativa mais eficiente que conduzisse à diminuição dos índices de violência no país.

Da decisão de excepcionar o porte legal de armas de fogo ao cidadão comum e permitir o porte corporativo somente a algumas categorias profissionais, extrai-se uma visão de Estado que entende ser sua a prerrogativa de exercer o monopólio da violência legítima.

Os poderes estatais, ao se consolidarem, expropriaram do cidadão comum o direito ao uso da violência, demarcando situações legais rígidas nas quais se poderia usá-la sem ser rigorosamente punido, como no caso das situações de legítima defesa.

WEBER, 1991 apud LIMA, SINHORETTO e PIETROCOLLA, 2000, p. 28.

Dessa forma, os impedimentos e exigências do ED consagraram uma conformação de Estado em que a liberdade-direito individual de portar armas não poderia se sobrepor à fixação dos termos desse uso no interior de um rígido domínio legal. A seguir, dois discursos que bem elucidam a posição vencedora:

Deputado Wagner Lago (PDT-MA):

Na medida em que aceitarmos a tese que considero, além de temerária, inconsistente, de que porque o Estado faliu devemos armar o cidadão, acho que estaremos assinando o óbito da função/dever do Estado, função essencial, dever precípua, qual seja, o de garantir a segurança pública.

NT. Sessão da CCJR, 21/10/2003.

Deputado João Alfredo (PT-CE):

A utilização da arma inibiria os bandidos e garantiria a segurança daquele que está armado. Por essa mesma lógica absurda [...] retrocederíamos a uma visão já levantada por Max Weber, que dizia que, na verdade, a sociedade delega ao Estado esse poder. O cidadão se desarma para entregar à Polícia as armas, para entregar à Justiça o poder de julgar e ao sistema penitenciário a forma dessa punição. Esse é o primeiro dado que deve ser colocado [...]

NT. Sessão da CCJR, 22/10/2003.

Quanto ao exame da abertura institucional à participação de organizações da sociedade civil no decorrer da tramitação do projeto, cumprenos registrar duas observações:

- a) No discurso parlamentar, a mobilização política de interesses em torno do Estatuto do Desarmamento recebeu conotação positiva somente na medida em que apoiava a tese central do projeto, isto é, dando respaldo social à necessidade de restringir a circulação de armas de fogo no país. Os movimentos que resultaram em marchas, reuniões, manifestações e atos em prol do desarmamento foram enquadrados como evidências de que a sociedade estava afinada com essa agenda e que os legisladores, portanto, não poderiam ir contra o que pensava a opinião pública. As estratégias de que se valeram esses grupos de pressão para influenciar o projeto de lei jamais foram tomadas como ações de *lobby*;
- b) No polo contrário à aprovação do ED, as resistências dos parlamentares que discordavam da tese central foram interpretadas como resultantes de pressões ou *lobbies* das indústrias de armas, dos órgãos ou empresas de segurança, entre outros segmentos interessados. O *lobby* aparece com valor acusatório, como uma influência presente, porém inconfessável do jogo político, que os parlamentares procuram refutar com veemência. Nem mesmo o exercício de um *lobby* endógeno, praticado na ambiência intraparlamentar das disputas entre bancadas temáticas de distinta orientação ideológica, foi reconhecido como tática válida.

Durante a tramitação do Estatuto do Desarmamento na Câmara, e mesmo antes de o projeto ser apreciado nas duas Casas do Congresso Nacional, diversas organizações da sociedade civil³¹ exerceram ações de monitoramento político e legislativo das proposições relacionadas ao assunto e produziram estudos que serviram de fonte de informação especializada aos parlamentares. Essa atuação como *think tanks* em matéria de segurança pública e combate à violência, e na defesa aberta do desarmamento como

³¹ As organizações Viva Rio (RJ), Convive (DF), Sou da Paz (SP) foram algumas das mais atuantes durante a tramitação do projeto, assim como Instituto de Estudos da Religião (ISER), do Rio de Janeiro.

bandeira social, nunca foi reconhecida no território da ação lobista, embora empregasse muitas de suas técnicas e estratégias. Em vez disso, foram caracterizadas como típicas ações de *advocacy*, possivelmente numa tentativa de desassociar-se da valoração negativa que o *lobby* ainda carrega.

A ausência de regulamentação do *lobby* e a conseqüente falta de visibilidade pública e de fiscalização para a atividade certamente contribuem para aumentar a desconfiança que cerca esse campo de ação política no país.

Há uma legitimidade relativa quando se fala em defesa de interesses no Brasil. Se um órgão estatal ou sindicato de trabalhadores defende seus interesses, esse ato é considerado legítimo. No entanto, quando empresas privadas o fazem, sempre paira uma suspeita de que estejam buscando vantagens ou defendendo interesses egoísticos ou particulares.

OLIVEIRA, 2004, p. 155.

Ainda que permaneçam ocultas as razões do relativo silenciamento dos grupos sociais contrários à tese central do Estatuto do Desarmamento, afirma Toledo (1985) que deputados e senadores são destinatários preferenciais dos grupos de pressão, porque podem encaminhar proposições de seu interesse pelas vias normais do processo legislativo ou pelo debate dos temas no nível parlamentar.

Pode o Congresso implementar ou obstar medidas de alcance imediato para os grupos, constituindo-se, na verdade, em pulmões por onde passa o ar renovador da legiferação ou na via complexa em que se acham os óbices a tais propósitos. Por isso, as câmaras legislativas e suas comissões são o centro primeiro por onde a ação lobista se desenrola, ou ao menos é assim que se dá em países onde vige um sistema aberto, em que a existência dos grupos, em princípio, não é só permitida, como reconhecidamente aceita.

TOLEDO, 1985, p. 47.

A mobilização empreendida por essas entidades, amplificada pela mídia na forma de pressão política aberta, e apropriada pelo discurso de parlamentares que procuraram estabelecer com tais movimentos uma estreita conexão, foram fatores importantes para que o ED lograsse êxito na intenção de se firmar como política pública dotada de legitimidade social.

Pode-se dizer que a correlação de forças entre os atores para a aprovação do projeto tal como ocorreu em fins de 2003 foi resultado de uma conjugação de aspectos institucionais que estabeleceram um consenso provisório sobre a questão, combinando aspectos formais (procedimentos regimentais, pareceres, requerimentos, recursos e discursos em voz alta) aos

elementos informais presentes nas trocas, acordos, compromissos e interesses que se escondem atrás de portas fechadas — ‘nos bastidores’, como se diz. (ABREU, 2005, p. 331).

O caráter provisório desse consenso ficou evidente no resultado do Referendo Popular sobre a Proibição do Comércio de Armas e Munição no Brasil, realizado em 23 de outubro de 2005. Na época do referendo, duas Frentes Parlamentares se formaram, com a participação de organizações civis para defender a proibição ou a manutenção do comércio de armas na propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV: a Frente Brasil sem Armas, favorável à proibição, e a Frente pelo Direito à Legítima Defesa, de orientação contrária.

Apurados os resultados, a proibição da venda de armas e munições foi rejeitada por 63,94% da população brasileira, ou aproximadamente 60 milhões de eleitores. A votação contrariou pesquisas de opinião que davam como certa a vitória do “sim”. A corrente proibicionista recebeu 36,06% das manifestações.

Com 12 anos de vigência, o Estatuto do Desarmamento vem contribuindo para diminuir os índices de homicídio por arma de fogo no país, embora tenha sido absorvido de modo diferenciado entre os Estados e as regiões, fato comum em um país continental como o Brasil. Algumas pesquisas científicas³² demonstram que o ED deteve e fez diminuir a escalada de homicídios, que vinha crescendo regularmente desde 1980.

Entre 1980 e 2003 (ano da sanção do ED), o número de homicídios por arma de fogo aumentou de 6.104, para 36.576, em 2003, um aumento médio de 8,36% a cada ano. Já em 2013 o número de homicídio chegou a 38.578, um aumento anual de 0,53% ao ano, no período pós-estatuto.

SOARES e CERQUEIRA, 2015, p. 84.

Em 2012, tramitavam na Câmara 84 propostas que alteravam o ED, boa parte delas ampliando a lista de categorias autorizadas a portar armas (*Câmara analisa mais de 80 propostas que alteram o Estatuto do Desarmamento*, Câmara Notícias, 10/8/2012). O suposto descompasso entre a legislação

³² Segundo Cerqueira e Soares (2015, p.80), estudos acadêmicos recentes, produzidos como teses de doutorado em economia da PUC-Rio, da FGV e da USP – Cerqueira (2014), Cerqueira e De Mello (2013) e Justus e Kassouf (2012) – confirmam a efetividade do Estatuto do Desarmamento no decréscimo dos crimes cometidos com arma de fogo no Brasil.

aprovada em 2003 e a decisão popular no referendo de 2005 foi um dos argumentos que embasaram a apresentação do projeto de lei nº 3722/12, de autoria do deputado Rogério Peninha Mendonça (PMDB-SC), que inverte a essência do Estatuto do Desarmamento, ou seja, torna regra a permissão da posse e do porte de armas por civis.

Sustenta o parlamentar na justificação do seu *Estatuto de Regulamentação das Armas de Fogo* que “se o Brasil rejeitou o banimento das armas e essa ideia não trouxe qualquer melhoria para a população, não há sentido em se manter vigente uma legislação cujos preceitos decorrem de tal proibição”. A rejeição da proibição do comércio de armas no referendo popular representou, segundo o deputado, “um maciço descontentamento com a norma e, por conseguinte, com toda a estrutura ideológica sobre a qual se assentou a Lei nº 10.826/2003”. O projeto flexibiliza os critérios para a aquisição e comercialização, diminui para 21 anos a idade mínima para a compra e devolve a competência para o registro de armas aos órgãos estaduais de segurança pública.

No final de 2014, a comissão especial criada para examiná-lo não conseguiu votar o relatório final do deputado Cláudio Cajado (DEM-BA), devido à obstrução³³ dos parlamentares contrários à flexibilização das regras do ED (*Parlamentares rejeitam requerimentos antes de iniciar análise do parecer sobre desarmamento*, Câmara Notícias, 10/12/2014). Com o fim da 54ª legislatura, o projeto foi arquivado.

Em 14 de abril de 2015, foi instalada na Câmara dos Deputados uma comissão especial para analisar o projeto. A comissão tem como presidente o deputado Marcos Montes (PSD-MG) e relator o deputado Laudívio Carvalho (PMDB-MG). Até o encerramento deste trabalho, o colegiado havia realizado quatro audiências públicas (nos dias 13, 20 e 28 de maio e no dia 18 de junho), com a presença de especialistas, gestores públicos e representantes de movimentos sociais contrários e favoráveis à revogação do Estatuto do Desarmamento. Em parceria com as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, a comissão especial da Câmara promoveu também quatro

³³ Recurso utilizado pelos parlamentares, em uma Casa legislativa, com o objetivo de impedir o prosseguimento dos trabalhos e ganhar tempo dentro de uma ação política. Os mecanismos mais utilizados são os pronunciamentos, pedidos de adiamento da discussão e da votação e saída do Plenário para evitar quórum. A obstrução é um recurso assegurado às lideranças partidárias e não aos parlamentares de forma individual. (RICD, art. 82, § 6º).

encontros regionais, em Fortaleza/CE (19/6), Blumenau/SC (22/6), Belo Horizonte/MG (26/6) e Uberaba/MG (29/6), a fim de debater as normas propostas para disciplinar o uso de armas de fogo no país.

Grosso modo, os favoráveis à manutenção do ED afirmam que a lei salvou mais de 100 mil pessoas que seriam vitimadas por armas de fogo. Os contrários reconhecem que o ED reduziu apenas os crimes passionais e impulsivos, que não são a base da criminalidade brasileira. A respeito da divergência nas pesquisas sobre os efeitos do Estatuto do Desarmamento, Cerqueira (2014, p. 97) afirma que “o interesse no tema é proporcional à controvérsia dos resultados obtidos nos diversos trabalhos, que em certa medida refletem a limitação dos dados disponíveis e a complexidade do fenômeno, que impõe grandes desafios metodológicos aos pesquisadores”. Tal contexto é compatível com as dificuldades da etapa de avaliação de políticas públicas, quando nem sempre é possível isolar os efeitos produzidos pela política dos resultados gerados por elementos multicausais. A julgar pelos debates sobre a revogação do ED na comissão especial, isso vem sendo aproveitado instrumentalmente na disputa parlamentar pela continuidade, reestruturação ou extinção do atual marco legal sobre armas.

Tal como ocorreu em 2003, o projeto que redefine as regras para a posse, porte e circulação de armas e munições no Brasil continua mobilizando a sociedade. Há, no entanto, uma disposição firmemente contrária ao espírito desarmamentista que marcou a discussão e votação do projeto. Em 2014, o PL nº 2722/2012 foi uma das proposições com maior volume de manifestações populares no Disque-Câmara (0800 619 619). Foram 120.310 atendimentos telefônicos e 5.503 manifestações sobre o assunto no Fale Conosco do Portal da Câmara na internet (*Relator ressalta intensa participação popular sobre o projeto do desarmamento*, Câmara Notícias, 10/12/1014). Esses canais de comunicação permitem ao cidadão enviar sugestões, críticas ou simplesmente se expressar sobre matérias em tramitação na Casa. Todos os resultados indicam opiniões amplamente favoráveis à revogação do ED, fato também apontado nas respostas e nos comentários de uma enquete aberta sobre o tema no Portal da Câmara. Embora não tenham qualquer valor estatístico e não possuam amostragem representativa do universo da população brasileira, os resultados prenunciam uma conjuntura político-social inteiramente diversa

daquela verificada no período que antecedeu a aprovação do ED.

Esses elementos circunstanciais possivelmente serão considerados no parecer do relator Laudivio Carvalho, na comissão especial sobre o Desarmamento, cuja apresentação está prevista para ocorrer no fim de agosto de 2015.

Referências bibliográficas

ABREU, Luiz Eduardo. *A troca das palavras e a troca das coisas*. Política e linguagem no Congresso Nacional. MANA 11(2), 329-356, 2005.

ALMEIDA, Acir. O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas públicas e no controle do Executivo. In: *Estado, Instituições e Democracia: República*. p. 97-130. v.1 (552 p.). Livro 9. Brasília: IPEA, 2010 (Série Eixo Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia).

ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. *Psicossociologia das relações públicas*. São Paulo, Edições Loyola, 1989.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. *O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ANASTASIA, Fátima e NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (organizadores). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. *Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio*. Revista do Serviço Público. Ano 48, n. 3, set-dez, 1997.

ARAÚJO, P. M. A Câmara alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal no pós-constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

ARNOLD, Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven, Yale University Press, 1990.

AUGRAS, Monique. *Opinião pública – teoria e pesquisa*. Petrópolis, Vozes, 1980

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. In: *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n.1, jun. 2008, p. 43-64.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e Controles Democráticos no Brasil*. In: *Estado, Instituições e Democracia: República*. p. 499-529. v.1 (552 p.). Livro 9. Brasília: IPEA, 2010 (Série Eixo Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia).

_____. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins. University Press, 2009 no prelo.

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. *Decisions and Nondecisions*. The American Political Science Review, Vol. 57, n.3, (sep., 1963), p. 632-642. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/1952568>.

BARBOSA, Gustavo; RABAÇA, Carlos Alberto. *Dicionário de comunicação*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2002, p. 429.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte, Del Rey Editora, 2010.

BARBOSA, Livia. *O jeitinho brasileiro – a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BARTHES, Roland. *Mythologies*. Paris, Seuil, 1963 [1956].

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

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

BAYNES, Kenneth. Deliberative democracy and the limits of liberalism. In: BAYNES, K; SCHOMBERG, R (Eds.). *Discourse and democracy: essays on Habermas's 'Between facts and norms'*, Albany: SUNY Press, 2002, p. 15-30.

BENHABIB, S. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB, S. (ed.) *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton, NJ, Princeton Univ. Press, 1996.

BERGER, Gaston et. Al. *L'Opinion Publique*. Université Aix-Marseille, Institute d'Estudes Juridiques de Nice, Paris, PUF, 1957.

BIGNOTTO, N. Problemas atuais da teoria republicana. In: CARDOSO, S. (Org.). *Retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Tradução de Carmen C. Varriale et al. Brasília: UnB, 1998. p. 842-845.

BOURDIEU, Pierre. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro, Marco Zero, 1983, p. 173-182.

_____. *O poder simbólico*. 7ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004.

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

_____. Decreto-Lei nº 3668/1941. *Lei das Contravenções Penais*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso: 16 mai. 2015.

_____. Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, 30 dez. 1991. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8389-30-dezembro-1991-372551-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 abr. 2015. 17:53.

_____. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, 11ª edição. Brasília, Edições Câmara, 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 7865-A/86. Institui o Sistema Nacional de Armas, Munições e Explosivos (SINAE), define crimes e dá outras providências. Brasília, 1997.

_____. Lei nº 9437/97. Institui o Sistema Nacional de Armas - SINARM, estabelece condições para o registro e para o porte de arma de fogo, define crimes e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9437.htm> Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 1555/2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM, define crimes e dá outras providências. Brasília, 2003.

_____. Relatório de Atividades da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico de 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/documentos/relatorios-de-atividades/relatorio2003.pdf>> Acesso: 2 mai. 2015.

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

CAHOUN, Craig. Introduction: *Habermas and the public sphere*. In: CALHOUN, Craig (Ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1992, p. 1-48.

CARNEIRO, Thiago Lopes. *Da imobilidade à ação: por que os brasileiros saíram às ruas em junho de 2013? O contágio comportamental como parte da explicação*. E-legis, Brasília, n.14, p.26-45, maio/ago, 2014.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A contribuição do direito administrativo enfocado na ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição*. Revista Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v. 1, n.1, p-11-20, mar. 2001.

CASTOR, Belmiro Valverde. *O Brasil não é para amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho*. Curitiba, Travessa dos Editores, 2004.

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

CERQUEIRA, Daniel; MELLO, João Manoel Pinho de Mello, 2013. "Evaluating a National Anti-Firearm Law and Estimating the Causal Effect of Guns on Crime". 2003. Textos para discussão 607, Department of Economics PUC-Rio (Brazil).

CONGRESSO NACIONAL. Resolução nº 1, de 1993-CN. Altera a Resolução nº 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, Brasília, 1993.

_____. Regimento Comum. Resolução nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores até 2002. Brasília, 2004.

_____. Resolução nº 2, de 1995-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

_____. Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 2006.

COX, Gary & MCCUBBINS, Mathew. *Legislative leviathan: party government in the House*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press.

CURINI, Luigi. Vox populi vox Dei? (alcuni) limiti e (alcuni) paradossi della pratica deliberativa. *Rivista Italiana di Scienze Politiche*, 2/2006, p.231-257.

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

_____. *Equality versus inequality*. In: PS: Political Science & Politics, APSA, 1996.

DAMATTA, Roberto. *Carnaval, malandros e heróis* – para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro, Rocco, 6ed, 1997.

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

ELSTER, Jon. *Nuts & bolts for the social sciences*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993

EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. São Paulo, Lua Nova, CEDEC, 28/29, p. 107-156, 1993.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. *O Parlamento aberto na era da internet* – pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília, Edições Câmara, 2012.

FENNO Jr, Richard F. *Congressmen in committees*. Boston, Little, Brown and Company, 1973.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 4 ed. São Paulo, Saraiva, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. Caderno de pesquisas CEBRAP. São Paulo, n.5, 1996.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999, 2ed.

_____. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Plenarium, 2004, ano 1, n.1, novembro, p. 41-56.

FISICHELLA, Domenico. *Partio e gruppi di pressione*. Il Mulino, Bologna, 1972.

FRADE, Laura. *Bancadas suprapartidárias no Congresso Nacional Brasileiro – 1995-1996*. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), 1996.

FREIRE FILHO, João; HERSCHMANN, Micael; PAIVA, Raquel. *Rio de Janeiro: estereótipos e representações midiáticas*. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS). Edição 1, dez. 2004.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 28 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2014.

GRAZIANO, Luigi. *Lobbying, troca e definição de interesses – reflexão sobre o caso americano*. In: DADOS, Rio de Janeiro, vol. 37, n.2, 1994, p. 317-340.

GRAZIANO, Luigi. *O lobby e o interesse público*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol 12, nº 35, 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009> Acesso em: 28 out. 2014. 23:12.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

_____. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Trad. Guido de Almeida. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1989.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997, v.2

HALL, P. A; TAYLOR, R. C. *As três versões do neoinstitucionalismo*. São Paulo, Lua Nova, nº 58, 2003, p. 193-224.

HALL, Stuart (org). *Representation: cultural representation and signifying practices*. London, Sage, 1997.

JAMESON, Fredric. *Sobre os “estudos de cultura”*. *Novos Estudos CEBRAP*, n.39, julho, p.11-48, 1994.

JUSTUS, Marcelo; KASSOUF, Ana Lúcia Kassouf, *Avaliação de Impacto do Estatuto do Desarmamento na Criminalidade: Uma abordagem de séries temporais aplicada à cidade de São Paulo*. In: *Economic Analysis of Law Review*, V. 3, nº 2, p. 307-322, Jul-Dez, 2012.

KEY, V. O. *Politics, parties and press groups*. New York, Thomas Y. Crowell Co, 5th ed, 1964.

KISER, Larry; OSTROM, Elinor. *The three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches*. In: OSTROM, Elinor (Edit.). *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills: Sage Publications, 1982.

KLECK, G. *Targeting guns: firearms and their control*. New York: Walter de Gruyter, Inc., 1997.

KOSELLECK, Reinhart. *Crítica e crise: uma contribuição à patogênese do mundo burguês*. Tradução: Luciana Villas-Boas Castelo Branco. Rio de Janeiro: EdUERJ, Contraponto, 1999.

LAMBERT, J. Structure Sociale in: BERGER, Gaston et. Al. *L'Opinion Publique*. Université Aix-Marseille, Institute d'Estudes Juridiques de Nice, Paris, PUF, 1957.

LATHAM, Earl. *The group basis of politics*. A study in basic-point legislation. New York, Octagon Books, 1965, p. 14.

_____. *The group basis of politics: notes for a theory*. In: *American Political Science Review*, n.46.

LEMOS, André. *Cibercultura – Tecnologia e vida social na cultura contemporânea*. Porto Alegre, Editora Sulina, 4ed, 2008.

LEMOS, L. B. S. *O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo, Editora 34, 1999.

LIMA, Venício A. *A opinião privada tornada pública*. Observatório da Imprensa. Ano 12, n. 342, de 16/8/2005. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/a_opinio_privada_tornada_publica/>. Acesso em: 21 abr. 2015.

LIMA, R; SINHORETTO, J; PIETROCOLLA, L. *Também morre quem atira – risco de uma pessoa que possui arma ser vítima fatal de um roubo*. *Revista IBCCRIM*, n.29, 2000.

LINDBLOM, Charles E. *Policy Analysis*. *American Economic Review* 48, jun. 1958, p. 298-312.

LOTT Jr., J. R.; MUSTARD, D. B. *Crime, deterrence, and right-to-carry concealed handguns*. *Journal of Legal Studies*, v. XXVI, jan. 1997.

LOWI, Theodore J. *American business, public policy, case-studies and political theory*. *World Politics*, Vol. 16, n. 4, jul. 1964, p. 677-715.

_____. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, 32, 1972, p. 298-310.

LUDWIG, J. *Concealed-gun-carrying laws and violent crime: evidence from state panel data*. *International Review of Law and Economics*, 18, p. 239-254, New York, 1998.

MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, 2004, vol. 47, nº 3, p. 505-547.

MANIN, Bernard; PRZEWORKI, Adam; STROKES, Susan. Introduction. In: MANIN, Bernard; PRZEWORKI, Adam; STROKES (ed.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 1-10.

MARCH, James. OLSEN, Johan. *Rediscovering institution: the organizational basis of politics*. New York, Free Press, 1989.

MAYHEW, D. *Congress: The electoral connection*. New Haven, CT: Yale Univ. Press, 2004, 2nd ed.

MCCUBBINS, M; NOLL, R; WEINGAST, B. Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review* Vol. 75, No. 2, Symposium on the Law and Economics of Bargaining (Mar., 1989), p. 431-482.

MESSEMBERG, Débora. Cultura política e a orientação de atores sociais. In: *Estudos Legislativos – pensamento e ação política*. MESSEMBERG et al (organizadores). Brasília, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Universidade de Brasília, 2008.

MEYNAUD, Jean. *Os grupos de pressão*. Lisboa, Publicações Europa-América, 1966.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília, Universidade de Brasília, 1982.

_____. *Os partidos políticos*. São Paulo : Senzala, s/d.

MONTEIRO, J; MONTEIRO, M.C; Mira Cavaleiro; LIMA, Tatiana Lobato de. O neoinstitucionalismo e o viés antipartidário nos estudos legislativos. *Adcontar*, Belém, v.2, n.1, mai. 2001.

MORGENSTERN, S. Explaining legislative politics in Latin America. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Ed.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 413-445.

MOTA, Maria Aparecida Rezende. O referendo de outubro/2005: das conquistas plurais à derrota singular. 2006. In: CRESPO, Samyra e MOTA, Maria Aparecida Rezende (org.) *Referendo do sim ao não: uma experiência da democracia brasileira*. Comunicações do Instituto de Estudos da Religião (Iser) n. 62. Disponível em: http://www.iser.org.br/website/arqantigo/files/comunicacoes_do_iser_62.pdf Acesso em 18 mai. 2015, 4:19.

MÜLLER, Gustavo. *Representação política – neoinstitucionalismo em perspectiva comparada*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 24, n. 69, fev. 2009.

NOELLE-NEUMAN, Elisabeth. *The Spiral of Silence: Public Opinion - Our Social Skin*, University of Chicago, Chicago, 1984, p. 17-18.

NORTH, Douglass C. Institutions & their Consequences for Economic Performance. In: COOK, Schweers Karen & LEVI, Margaret (Edit.). *The Limits of Rationality*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

_____. *Institutions, Institutional Change & Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991

NUNES, Silas Barbosa. *Armas de fogo: a ineficácia da legislação restritiva*. In: *Âmbito jurídico*, Rio Grande, VIII, n. 22, ago 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=425> Acesso em 26/4/2015.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seus impactos na representação de interesses no Brasil*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Fev. 2004.

PAIXÃO, Cristiano. Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito. In: OLIVEIRA, Cláudia Fernanda Pereira (org). *O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte, Forum, 2003, p. 19-50.

PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press, 1967.

POLISTCHUC, Ilana. TRINTA, Aluisio Ramos. *Teorias da comunicação – o pensamento e a prática da Comunicação Social*. Rio de Janeiro, Campus Elsevier, 2003. 11 edição. Pag. ? capítulo 5.

RICCI, P. *O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RICHARDSON, J., GUSTAFSSON, G., JORDAN, G. The concept of policy style. In Jeremy Richardson (org.), *Policy styles in Western Europe*. London, Allen & Unwin, 1982, p. 10.

REGONINI Gloria (2005), *Paradossi della democrazia deliberativa*, Stato e Mercato n. 1, SCHÖN, Donald .A., REIN, M. (1994), *Frame Reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books.

ROCHA, Marta Mendes da; BARBOSA, Cássio Felipe. *Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul*. Rev. Sociologia Política. V.16, suppl., p. 93-104, 2008.

RODRIGUES, Almira. *Advocacy: uma ação política de novo tipo*. Disponível em:http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1566:advocac Acesso: 23 abr.2015.

RODRIGUES, Ricardo Rodrigues. *A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei*. In (RAP), RJ, 30 (1): 55-63. Jan/fev, 1996.

ROLIM, Marcos. *Evidências científicas sobre o desarmamento* ou “tudo aquilo que o lobby das armas não gostaria que você soubesse”. Porto Alegre, Da Casa Editora, 2005.

SANDERS, L. M. Against deliberation. *Political Theory*, v. 25, n.3, p.347, 1997.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, vol. 40, nº 3, 1997, p. 465-492.

SCHMITTER, Philip C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1971.

SCHNEIDER, Ben Ross. *A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático*. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ENAP, 119(1), p. 9-43, jan/abr, 1995.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ed. São Paulo: Cengage Learnin, 2013.

SHERMAN, L. W.; SHAW, J. W.; ROGAN, D. P. *The Kansas city gun experiment*. Washington: National Institute of Justice – Research in Brief, jan. 1995.

SIMMEL, Georg; PARK, Robert. *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

SOARES, Glaucio; CERQUEIRA, Daniel. *Estatuto do Desarmamento – um tiro que não saiu pela culatra*. In: *Insight Inteligência*. Ano XVII, nº 68, janeiro/fevereiro/março de 2015, p. 78-86.

SOARES, Luiz Eduardo. *A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas*. *Estudos Avançados*, 21 (61), 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>> Acesso em 18 mai. 2015 1:18.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologia*, n.16, ano 8, Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFRGS, jul-dez, 2006, p. 20-45.

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília, UnB, 2000.

SJÖBLOM, G. *Problemi e soluzioni in política*. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 14, n.1, p.41-85, 1984.

STOLZENBERG, L; D’ALESSIO, S. J. *Gun availability and violent crime: new evidence from the national incident-based reporting system*. *Social Forces*, 78(4), p. 1.461-1.482, Oxford University Press, jun. 2000.

SUBIRATS, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madri, Inap, 1989.

_____. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte, Editora UFMG, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003.

TOJAL, Flávio; CARVALHO, Wagner. *Teoria e prática da burocracia estatal*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 31(1), p. 50-68, jan/fev, 1997.

TOLEDO, Gastão Alves de. *Grupos de pressão no Brasil*. Brasília, Instituto de Advogados de São Paulo. Brasília, 1985.

THOMAS, Clive (Ed). *Research Guide to U.S. and Internation Interest Groups*. Westport: Praeger, 2004.

TRUMAN, David. *The government process*. New York, Knopf, 1971.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism & Multipartism. *British Journal of Political Science*, July, 1995.

UNITED STATES. *Legislative Reorganization Act*, Title III (Regulation of Lobbying Act), Sections 301-311, Aug. 2, 1946.

VIANNA, Luiz Werneck. *A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 1997.

VIEIRA, Fernando Sabóia. Representação e participação no Parlamento. In: Estudos Legislativos – pensamento e ação política. MESSEMBERG et al (organizadores). Brasília, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Universidade de Brasília, 2008.

WALDRON, Jeremy. *Law and disagreement*. Oxford, Oxford University Press, 1999a.

_____. *The dignity of legislation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999b.

WILDENMANN, R. *The future of party government*. Berlim/Nova York, W de Gruyter, 1986.

WOLF, Mauro. *Teorias da comunicação*. Lisboa, Editorial Presença, 1995.

ZAMPIERI, Enio. *Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional*. E-legis, Brasília, n.12, p.122-136, set/dez 2013.

Notas taquigráficas

Notas taquigráficas das reuniões da Comissão Mista Especial de Segurança Pública (CMESP) nos dias 8, 15 e 17 de julho de 2003. Obtidas em: Secretaria-Geral da Mesa, Subsecretaria de Taquigrafia do Senado Federal.

Nota taquigráfica da Sessão Extraordinária do Plenário do Senado Federal do dia 23/7/2003. Obtida em: Secretaria-Geral da Mesa, Subsecretaria de Taquigrafia do Senado Federal.

Nota taquigráfica da Sessão da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal do dia 3/12/2003. Obtida em: Secretaria-Geral da Mesa, Subsecretaria de Taquigrafia do Senado Federal.

Nota taquigráfica da Sessão de discussão e votação no Plenário do Senado do dia 9/12/2003. Obtida em: Secretaria-Geral da Mesa, Subsecretaria de Taquigrafia do Senado Federal.

Notas taquigráficas das reuniões da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCO) da Câmara dos Deputados nos dias 16 e 17 de setembro de 2003. Disponíveis, respectivamente, em: <http://goo.gl/6z9mK0> e <http://goo.gl/SkAnw8>. Acesso em: abr. 2015.

Notas taquigráficas das reuniões da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados nos dias 21 e 22 de outubro de 2003. Disponíveis, respectivamente, em: <http://goo.gl/ch7Sa7> e <http://goo.gl/KNOfEm>. Acesso em: abr. 2015.

Nota taquigráfica da audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) da Câmara dos Deputados no dia 22 de outubro de 2003. Disponível em: <http://goo.gl/6D0nql>. Acesso em: abr. 2015.

Notas taquigráficas da Sessão Extraordinária do Plenário da Câmara dos Deputados nos dias 22 e 23 de outubro de 2003.

Matérias na internet

Base do governo Lula na Câmara infla em 2003. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>> Acesso em 13. Jun.2015

CCJR debaterá o Estatuto do Desarmamento. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/39209.html>>. Acesso em 2 mai 2015.

Câmara aprova estatuto do Desarmamento. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/40631.html>>. Acesso em 28. abr. 2015.

Comissão aprova Estatuto do Desarmamento. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/38248.html>. Acesso em 2 ma. 2015.

Estatuto do Desarmamento: Borges e Renan discutem forma de apressar tramitação. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/11/03/estatuto-do-desarmamento-borges-e-renan-discutem-forma-de-apressar-tramitacao>> Acesso em 28. abr. 2015.

João Paulo apóia protesto de crianças contra armas. Disponível <<http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/39176.html>>. Acesso em 27.abr.2015.

José Dirceu está reunido com líderes na Câmara. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/40341.html>> Acesso em 27.abr.2015.

Mais de 3,7 mil cidadãos pedem revogação do Estatuto do Desarmamento. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/424059-MAIS-DE-3,7-MIL-CIDADAOS-PEDEM-REVOGACAO-DO-ESTATUTO-DO-DESARMAMENTO.html>> Acesso em 25 jun. 2015.

Marcha Brasil Sem Armas leva 40 mil às ruas no Rio. Disponível em <:<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,O1143154-EI316,00-Marcha+Brasil+Sem+Armas+leva+mil+as+ruas+no+Rio.html>> Acesso em 3. Mai. 2015.

Marcha Brasil sem Armas reúne 25 mil na Praia da Boa Viagem, em Recife. Disponível em <<http://www.comunidadessegura.org.br/pt-br/node/22082>> Acesso em 3 mai. 2015.

Parlamentares rejeitam requerimentos antes de iniciar análise do parecer sobre desarmamento. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/479210-PARLAMENTARES-REJEITAM-REQUERIMENTOS-ANTES-DE-INICIAR-ANALISE-DO-PARECER-SOBRE-DESARMAMENTO.html>>. Acesso em 25 jun. 2015.

Relator ressalta intensa participação popular sobre o projeto do desarmamento. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/479241-RELATOR-RESSALTA-INTENSA-PARTICIPACAO-POPULAR-SOBRE-O-PROJETO-DO-DESARMAMENTO.html>>. Acesso em 25 jun. 2015.

Sarney recebe manifesto contra desarmamento. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/11/11/sarney-recebe-manifesto-contra-desarmamento>>. Acesso: 28. Abr. 2015.

8. ANEXOS.

8.1 PL nº 1555/2003.

Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências.

O **Congresso Nacional** decreta:

CAPÍTULO I DO SISTEMA NACIONAL DE ARMAS

Art. 1º O Sistema Nacional de Armas – Sinarm, instituído no Ministério da Justiça, no âmbito da Polícia Federal, tem circunscrição em todo o território nacional.

Art. 2º Ao Sinarm compete:

I – identificar as características e a propriedade de armas de fogo, mediante cadastro;

II – cadastrar as armas de fogo produzidas, importadas e vendidas no País;

III – cadastrar os portes de armas e as renovações expedidas pela Polícia Federal;

IV – cadastrar as transferências de propriedade, extravio, furto, roubo e outras ocorrências suscetíveis de alterar os dados cadastrais, inclusive as decorrentes de fechamento de empresas de segurança privada e de transporte de valores;

V – identificar as modificações que alterem as características ou o funcionamento de arma de fogo;

VI – integrar no cadastro os acervos policiais já existentes;

VII – cadastrar as apreensões de armas de fogo, inclusive as vinculadas a procedimentos policiais e judiciais;

VIII – cadastrar os armeiros em atividade no País, bem como conceder licença para exercerem a atividade;

IX – cadastrar a identificação do cano da arma, as características das impressões de raiamento e de microestriamento de projétil disparado, conforme marcação e testes obrigatoriamente realizados pelo fabricante.

Parágrafo único. As disposições deste artigo não alcançam as armas de fogo das Forças Armadas e Auxiliares, bem como as demais que constem dos seus registros próprios.

CAPÍTULO II DO REGISTRO

Art. 3º É obrigatório o registro de arma de fogo no órgão competente.

Parágrafo único. Os proprietários de armas de fogo de uso restrito ou proibido deverão fazer, no Comando do Exército, seu cadastro como atiradores, colecionadores ou caçadores.

Art. 4º Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de demonstrar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos, junto ao Sinarm:

I – comprovação de idoneidade, com a apresentação de certidões de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral e de não estar respondendo a inquérito policial ou a processo criminal por infrações penais;

II – apresentação de documento comprobatório de ocupação lícita e de residência certa;

III – comprovação de capacidade técnica e aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo, atestadas na forma disposta no regulamento desta Lei.

§ 1º O Sinarm expedirá autorização de compra de arma de fogo somente após atendidos os requisitos anteriormente estabelecidos, em nome do requerente e para a arma indicada, sendo intransferível esta autorização.

§ 2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma adquirida e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei.

§ 3º A empresa que comercializar arma de fogo em território nacional é obrigada a comunicar, à autoridade competente, a venda e a manter banco de dados com todas as características da arma e cópia dos documentos previstos neste artigo.

§ 4º A empresa que comercializa armas de fogo, acessórios e munições responde legalmente por estas mercadorias, ficando registradas como de sua propriedade enquanto não forem vendidas.

§ 5º É vedada a comercialização de armas de fogo, acessórios e munições entre pessoas físicas.

Art. 5º O Certificado de Registro de Arma de Fogo, com validade em todo o território nacional, autoriza o seu proprietário a manter a arma de fogo exclusivamente no interior de sua residência ou domicílio, ou dependência destes, desde que seja ele o titular ou o responsável legal do estabelecimento ou empresa.

§ 1º O certificado de registro de arma de fogo será expedido pela Polícia Federal e será precedido de autorização do Sinarm.

§ 2º Os requisitos de que trata o art. 4º desta Lei deverão ser comprovados periodicamente, em período não inferior a 4 (quatro) anos, na conformidade do estabelecido em regulamento, com vistas a convalidar o Certificado de Registro de Arma de Fogo, expedido pela autoridade competente.

§ 3º Os registros de propriedade, expedidos pelos órgãos estaduais, realizados até a data da publicação desta Lei, deverão ser renovados mediante o pertinente registro federal no prazo máximo de 4 (quatro) anos.

CAPÍTULO III DO PORTE

Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

I – os integrantes das Forças Armadas;

II – os integrantes de órgãos referidos no art. 144 da Constituição Federal;

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

IV – os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço;

V – os integrantes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência;

VI – as empresas de segurança privada e de transporte de valores constituídas, nos termos desta Lei;

VII – os integrantes dos órgãos policiais referidos no art. 51, IV, e no art. 52, XIII, da Constituição Federal;

VIII – os integrantes das guardas penitenciárias, quando em serviço;

IX – para os integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas, cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo, na forma do regulamento, observando-se, no que couber, a legislação ambiental.

§1º As pessoas previstas nos incisos I , II e III terão direito de portar as armas mesmo fora de serviço, desde que estejam cadastradas no órgão competente na forma do regulamento.

§2º As armas de fogo utilizadas pelos empregados das empresas previstas no inciso VI serão de propriedade, responsabilidade e guarda das respectivas empresas, somente podendo ser utilizadas quando em serviço, devendo estas observar as condições de uso e de armazenagem estabelecidas pelo órgão competente.

§ 3º O proprietário ou diretor responsável de empresa de segurança privada responderá pelo crime previsto no art. 10, parágrafo único, III, desta Lei, sem prejuízo de sanções administrativas e civis previstas em Lei, se deixar de registrar ocorrência policial e de comunicar à Polícia Federal perda, furto ou roubo ou outras formas de extravio de armas de fogo, acessórios e munições que estejam sob sua guarda, nas primeiras 24 (vinte e quatro) horas depois de ocorrido o fato.

§ 4º As armas de fogo utilizadas em entidades desportivas legalmente constituídas devem obedecer às condições de uso e de armazenagem estabelecidas pelo órgão competente, respondendo o possuidor pela sua guarda na forma desta Lei.

§ 5º As armas de fogo de colecionadores serão desprovidas de mecanismos de disparo, nos termos do regulamento desta Lei.

Art. 7º Compete ao Ministério da Justiça a autorização do porte de arma para os responsáveis pela segurança de nacionais de países estrangeiros em visita ou sediados no Brasil e, ao Comando do Exército, nos termos do regulamento, o registro e a concessão de porte de trânsito de arma de fogo para colecionadores, atiradores e caçadores e de representantes estrangeiros em competição oficial de tiro realizada no território nacional.

Art. 8º A autorização federal para portar arma de fogo, de uso permitido, terá eficácia temporária e territorial limitada, nos termos de atos regulamentares, e dependerá de o requerente comprovar, além das exigências previstas no art. 4º desta Lei, a sua efetiva necessidade, por exercício de atividade profissional de risco ou de comprovada ameaça à integridade física, a critério da Polícia Federal.

Parágrafo único. A autorização de porte de arma de fogo, prevista neste artigo, em todo o território nacional, é de competência exclusiva da Polícia Federal e somente será concedida após autorização do Sinarm.

Art. 9º É instituída a cobrança de taxas, nos valores constantes do Anexo desta Lei, pela prestação de serviços relativos:

I – ao registro de arma de fogo;

II – à renovação de registro de arma de fogo;

III – à expedição de segunda via de registro de arma de fogo;

IV – à expedição de porte federal de arma de fogo;

V – à renovação de porte de arma de fogo;

VI – à expedição de segunda via de porte federal de arma de fogo.

Parágrafo único. Os valores arrecadados destinam-se ao custeio e manutenção das atividades do Sinarm no âmbito do Departamento de Polícia Federal.

CAPÍTULO IV DOS CRIMES E DAS PENAS

Art. 10. Possuir ou manter sob sua guarda arma de fogo, acessório ou munição, de uso permitido, em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena – reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem:

I – omitir as cautelas necessárias para impedir que o menor de 18 (dezoito) anos ou portador de doença mental se apodere de arma de fogo que esteja sob sua posse ou que seja de sua propriedade, exceto para a prática do desporto quando o menor estiver acompanhado do responsável ou instrutor;

II – portar ou utilizar arma de brinquedo ou simulacro de arma ou artefato capaz de atemorizar outrem, para o fim de cometer crime, sem prejuízo da pena referente ao delito cometido;

III – sendo proprietário ou diretor responsável de empresa de segurança privada, deixar de registrar ocorrência policial e de comunicar à Polícia Federal perda, furto, roubo ou outras formas de extravio de armas, acessórios e munições que estejam sob sua guarda, nas primeiras 24 (vinte e quatro) horas depois de ocorrido o fato;

IV – fabricar, comercializar e importar armas de brinquedos, réplicas e simulacros de armas de fogo, que com estas se possam confundir, observadas as exceções previstas no parágrafo único do art. 18 desta Lei.

Art. 11. Portar, deter, fabricar, adquirir, vender, alugar, expor à venda ou fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob guarda ou ocultar arma de fogo, acessório ou munição, de uso permitido, sem autorização e/ou contrariando determinação legal ou regulamentar:

Pena – reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem disparar arma de fogo ou acionar munição em lugar habitado ou em suas adjacências, em via pública ou em direção a ela, desde que essa conduta não tenha como finalidade a prática de outro crime.

§ 2º São inafiançáveis os crimes previstos neste artigo.

Art. 12. Possuir, deter, portar, fabricar, adquirir, vender, alugar, expor à venda ou fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob guarda ou ocultar arma de fogo, equipamento de recarga ou munição de uso proibido ou restrito, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena – reclusão de 3 (três) a 6 (seis) anos e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – modificar as características de arma de fogo, de forma a torná-la equivalente a arma de fogo de uso proibido ou restrito ou para fins de dificultar ou de, a qualquer modo, induzir a erro autoridade policial, perito, membro do Ministério Público ou juiz;

II – possuir, deter, fabricar ou empregar artefato explosivo ou incendiário, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar;

III – usar, portar, possuir, adquirir, transportar ou fornecer arma de fogo com numeração, marca ou outro sinal de identificação raspado ou de qualquer forma adulterado;

IV – vender, fornecer, ainda que gratuitamente, ou entregar, de qualquer forma, à criança ou adolescente, arma de fogo, acessório, munição ou explosivo;

V – produzir, recarregar ou reciclar, sem autorização legal, ou adulterar, de qualquer forma, munição ou explosivo.

§ 2º São insuscetíveis de liberdade provisória, com ou sem fiança, os crimes previstos neste artigo.

Art. 13. Importar, exportar, favorecer a entrada ou saída do território nacional, a qualquer título, de arma de fogo, acessório ou munição, sem autorização da autoridade competente:

Pena – reclusão de 4 (quatro) a 8 (oito) anos e multa.

§ 1º A pena é aumentada da metade se a arma de fogo, acessório ou munição forem de uso restrito ou proibido.

§ 2º São insuscetíveis de liberdade provisória, com ou sem fiança, os crimes previstos neste artigo.

Art. 14. A pena é aumentada da metade se os crimes previstos nos arts. 11, 12 e 13 desta Lei forem praticados por integrante dos órgãos e empresas referidas no art. 6º desta Lei.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 15. A classificação legal, técnica e geral, bem como a definição das armas de fogo e demais produtos controlados, de uso proibido, restrito ou permitido será disciplinada em ato do Chefe do Poder Executivo Federal, mediante proposta do Comando do Exército.

Art. 16. Excetuadas as atribuições a que se refere o art. 2º desta Lei, compete ao Comando do Exército autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados, inclusive o registro e o porte de trânsito de arma de fogo de colecionadores, atiradores e caçadores.

Art. 17. Armas de fogo, acessórios ou munições encontrados ou apreendidos sem registro ou sem autorização serão, após elaboração do laudo pericial e sua juntada aos autos, encaminhados pelo juiz competente, quando não mais interessarem à persecução penal, à unidade mais próxima do Exército Brasileiro, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas.

Parágrafo único. Nos casos excepcionais em que a arma de fogo, acessório ou munição não puderem ser encaminhados ao Exército Brasileiro para a destinação devida, a critério do juiz, permanecerão sob a guarda da autoridade policial que presidiu o inquérito policial, até deliberação judicial.

Art. 18. É vedada a fabricação, a venda, a comercialização e a importação de brinquedos, réplicas e simulacros de armas de fogo, que com estas se possam confundir.

Parágrafo único. Excetuam-se da proibição as réplicas e os simulacros destinados à instrução, ao adestramento, ou à coleção de usuário autorizado, nas condições fixadas pelo Comando do Exército.

Art. 19. Caberá ao Comando do Exército autorizar, excepcionalmente, a aquisição de armas de fogo de uso proibido ou restrito.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica às aquisições dos Comandos Militares.

Art. 20. É vedado ao menor de 25 (vinte e cinco) anos adquirir arma de fogo, ressalvados os integrantes das entidades constantes dos incisos I, II e III do art. 6º desta Lei.

Art. 21. O regulamento desta Lei será expedido pelo Poder Executivo no prazo de 60 (sessenta) dias.

Parágrafo único. O regulamento poderá estabelecer o recadastramento geral ou parcial de todas as armas, inclusive das armas de fogo com certificados de registro já concedidos.

Art. 22. As autorizações de porte de armas de fogo já concedidas expirar-se-ão 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei.

Parágrafo único. O detentor de autorização com prazo de validade superior a 90 (noventa) dias poderá renová-la perante a Polícia Federal, nas condições dos arts. 4º, 6º e 8º desta Lei no prazo de 90 (noventa) dias após sua publicação, sem ônus para o requerente.

Art. 23. Os possuidores e proprietários de armas de fogo não registradas deverão, sob pena de responsabilidade penal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a publicação desta Lei, solicitar o seu registro apresentando nota fiscal de compra ou a comprovação da origem lícita da posse.

Art. 24. Os possuidores e proprietários de armas de fogo adquiridas regularmente poderão, a qualquer tempo, entregá-las à Polícia Federal, mediante recibo e indenização, nos termos do regulamento.

Art. 25. Os possuidores e proprietários de armas de fogo não registradas poderão no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, após a publicação desta Lei, entregá-

las à Polícia Federal, mediante recibo e, presumindo-se a boa-fé, poderão ser indenizados.

Parágrafo único. Na hipótese prevista neste artigo, as armas recebidas constarão de cadastro específico e mesmo após a elaboração de laudo pericial não serão destruídas, permanecendo acauteladas pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Art. 26. Será aplicada multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), conforme especificar o regulamento:

I – à empresa de transporte aéreo, rodoviário, ferroviário, marítimo, fluvial ou lacustre que deliberadamente, por qualquer meio, faça, promova, facilite ou permita o transporte de arma ou munição sem a devida autorização ou com inobservância das normas de segurança;

II – à empresa de produção ou comércio de armamentos que realize publicidade para venda, estimulando o uso indiscriminado de armas de fogo, exceto nas publicações especializadas.

Art. 27. É obrigatório o uso de detectores de metais em locais fechados, onde haja grande fluxo de pessoas e, ainda, em eventos sociais, esportivos, culturais ou políticos, com aglomeração superior a 1000 (um mil) pessoas.

§ 1º O não-cumprimento deste dispositivo implicará em multa no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), ficando estabelecido o prazo de 1 (um) ano da publicação desta Lei para a adequação do previsto neste dispositivo.

§ 2º As empresas responsáveis pela prestação dos serviços de transporte internacional e interestadual de passageiros adotarão as providências necessárias para evitar o embarque irregular de passageiros armados e utilizarão equipamentos de detecção de metais, fixos ou portáteis, nos terminais de embarque e no interior dos veículos.

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 28. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei.

Parágrafo único. Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

Art. 29. É revogada a Lei nº 9.437, de 20 de fevereiro de 1997.

Art. 30. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 23 de julho de 2003.

Senador José Sarney

Presidente do Senado Federal

ANEXO
TABELA DE TAXAS

SITUAÇÃO	R\$
I – Registro de arma de fogo	300,00
II – Renovação de registro de arma de fogo	300,00
III – Expedição de porte de arma de fogo	1.000,00
IV - Renovação de porte de arma de fogo	1.000,00
V – Expedição de segunda via de registro de arma de fogo	300,00
VI – Expedição de segunda via de porte de arma de fogo	1.000,00

8.2 Lei nº 10.826/2003.**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 - Sinarm, define crimes e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte
Lei:

CAPÍTULO I**DO SISTEMA NACIONAL DE ARMAS**

Art. 1º O Sistema Nacional de Armas - Sinarm, instituído no Ministério da Justiça, no âmbito da Polícia Federal, tem circunscrição em todo o território nacional.

Art. 2º Ao Sinarm compete:

- I - identificar as características e a propriedade de armas de fogo, mediante cadastro;
- II - cadastrar as armas de fogo produzidas, importadas e vendidas no País;
- III - cadastrar as autorizações de porte de arma de fogo e as renovações expedidas pela Polícia Federal;
- IV - cadastrar as transferências de propriedade, extravio, furto, roubo e outras ocorrências suscetíveis de alterar os dados cadastrais, inclusive as decorrentes de fechamento de empresas de segurança privada e de transporte de valores;
- V - identificar as modificações que alterem as características ou o funcionamento de arma de fogo;
- VI - integrar no cadastro os acervos policiais já existentes;
- VII - cadastrar as apreensões de armas de fogo, inclusive as vinculadas a procedimentos policiais e judiciais;
- VIII - cadastrar os armeiros em atividade no País, bem como conceder licença para exercer a atividade;
- IX - cadastrar mediante registro os produtores, atacadistas, varejistas, exportadores e importadores autorizados de armas de fogo, acessórios e munições;
- X - cadastrar a identificação do cano da arma, as características das impressões de raiamento e de microestriamento de projétil disparado, conforme marcação e testes obrigatoriamente realizados pelo fabricante;

XI - informar às Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal os registros e autorizações de porte de armas de fogo nos respectivos territórios, bem como manter o cadastro atualizado para consulta.

Parágrafo único. As disposições deste artigo não alcançam as armas de fogo das Forças Armadas e Auxiliares, bem como as demais que constem dos seus registros próprios.

CAPÍTULO II

DO REGISTRO

Art. 3º É obrigatório o registro de arma de fogo no órgão competente.

Parágrafo único. As armas de fogo de uso restrito serão registradas no Comando do Exército, na forma do regulamento desta Lei.

Art. 4º Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos:

I - comprovação de idoneidade, com a apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral e de não estar respondendo a inquérito policial ou a processo criminal, que poderão ser fornecidas por meios eletrônicos; [\(Inciso com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

II - apresentação de documento comprobatório de ocupação lícita e de residência certa;

III - comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo, atestadas na forma disposta no regulamento desta Lei.

§ 1º O Sinarm expedirá autorização de compra de arma de fogo após atendidos os requisitos anteriormente estabelecidos, em nome do requerente e para a arma indicada, sendo intransferível esta autorização.

§ 2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei. [\(Parágrafo com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

§ 3º A empresa que comercializar arma de fogo em território nacional é obrigada a comunicar a venda à autoridade competente, como também a manter banco de dados com todas as características da arma e cópia dos documentos previstos neste artigo.

§ 4º A empresa que comercializa armas de fogo, acessórios e munições responde legalmente por essas mercadorias, ficando registradas como de sua propriedade enquanto não forem vendidas.

§ 5º A comercialização de armas de fogo, acessórios e munições entre pessoas físicas somente será efetivada mediante autorização do Sinarm.

§ 6º A expedição da autorização a que se refere o § 1º será concedida, ou recusada com a devida fundamentação, no prazo de 30 (trinta) dias úteis, a contar da data do requerimento do interessado.

§ 7º O registro precário a que se refere o § 4º prescinde do cumprimento dos requisitos dos incisos I, II e III deste artigo.

§ 8º Estará dispensado das exigências constantes do inciso III do *caput* deste artigo, na forma do regulamento, o interessado em adquirir arma de fogo de uso permitido que comprove estar autorizado a portar arma com as mesmas características daquela a ser adquirida. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

Art. 5º O certificado de Registro de Arma de Fogo, com validade em todo o território nacional, autoriza o seu proprietário a manter a arma de fogo exclusivamente no interior de sua residência ou domicílio, ou dependência desses, ou, ainda, no seu local de trabalho, desde que seja ele o titular ou o responsável legal pelo estabelecimento ou empresa. [\("Caput" do artigo com redação dada pela Lei nº 10.884, de 17/6/2004\)](#)

§ 1º O certificado de registro de arma de fogo será expedido pela Polícia Federal e será precedido de autorização do Sinarm.

§ 2º Os requisitos de que tratam os incisos I, II e III do art. 4º deverão ser comprovados periodicamente, em período não inferior a 3 (três) anos, na conformidade do estabelecido no regulamento desta Lei, para a renovação do Certificado de Registro de Arma de Fogo.

§ 3º O proprietário de arma de fogo com certificados de registro de propriedade expedido por órgão estadual ou do Distrito Federal até a data da publicação desta Lei que não optar pela entrega espontânea prevista no art. 32 desta Lei deverá renová-lo mediante o pertinente registro federal, até o dia 31 de dezembro de 2008, ante a apresentação de documento de identificação pessoal e comprovante de residência fixa, ficando dispensado do pagamento de taxas e do cumprimento das demais exigências constantes dos incisos I a III do *caput* do art. 4º desta Lei. [\(Parágrafo com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\) \(Prazo prorrogado até 31/12/2009, de acordo com o art. 20 da Lei nº 11.922, de 13/4/2009\)](#)

§ 4º Para fins do cumprimento do disposto no § 3º deste artigo, o proprietário de arma de fogo poderá obter, no Departamento de Polícia Federal, certificado de registro provisório, expedido na rede mundial de computadores - internet, na forma do regulamento e obedecidos os procedimentos a seguir:

I - emissão de certificado de registro provisório pela internet, com validade inicial de 90 (noventa) dias; e

II - revalidação pela unidade do Departamento de Polícia Federal do certificado de registro provisório pelo prazo que estimar como necessário para a emissão definitiva do certificado de registro de propriedade. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

CAPÍTULO III

DO PORTE

Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

I - os integrantes das Forças Armadas;

II - os integrantes de órgãos referidos nos incisos do *caput* do art. 144 da Constituição Federal;

III - os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço; [\(Inciso com redação dada pela Lei nº 10.867, de 12/5/2004\)](#)

V - os agentes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência e os agentes do Departamento de Segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

VI - os integrantes dos órgãos policiais referidos no art. 51, IV, e no art. 52, XIII, da Constituição Federal;

VII - os integrantes do quadro efetivo dos agentes e guardas prisionais, os integrantes das escoltas de presos e as guardas portuárias;

VIII - as empresas de segurança privada e de transporte de valores constituídas, nos termos desta Lei;

IX - para os integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas, cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo, na forma do regulamento desta Lei, observando-se, no que couber, a legislação ambiental.

X - integrantes das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, cargos de Auditor-Fiscal e Analista Tributário. [\(Inciso acrescido pela Lei nº 11.118, de 19/5/2005 e com nova redação dada pela Lei nº 11.501, de 11/7/2007\)](#)

XI - os tribunais do Poder Judiciário descritos no art. 92 da Constituição Federal e os Ministérios Públicos da União e dos Estados, para uso exclusivo de servidores de seus quadros pessoais que efetivamente estejam no exercício de funções de segurança, na forma de regulamento a ser emitido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP. [\(Inciso acrescido pela Lei nº 12.694, de 24/7/2012, publicada no DOU de 25/7/2012, em vigor 90 dias após a publicação\)](#)

§ 1º As pessoas previstas nos incisos I, II, III, V e VI do *caput* deste artigo terão direito de portar arma de fogo de propriedade particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição, mesmo fora de serviço, nos termos do regulamento desta Lei, com validade em âmbito nacional para aquelas constantes dos incisos I, II, V e VI. [\(Parágrafo com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

§ 1º-A [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.118, de 19/5/2005 e revogado pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

§ 1º-B. Os integrantes do quadro efetivo de agentes e guardas prisionais poderão portar arma de fogo de propriedade particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição, mesmo fora de serviço, desde que estejam:

I - submetidos a regime de dedicação exclusiva;

II - sujeitos à formação funcional, nos termos do regulamento; e

III - subordinados a mecanismos de fiscalização e de controle interno. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.993, de 17/6/2014\)](#)

§ 1º-C. [\(VETADO na Lei nº 12.993, de 17/6/2014\)](#)

§ 2º A autorização para o porte de arma de fogo aos integrantes das instituições descritas nos incisos V, VI, VII e X do *caput* deste artigo está condicionada à comprovação do requisito a que se refere o inciso III do *caput* do art. 4º desta Lei nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei. [\(Parágrafo com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

§ 3º A autorização para o porte de arma de fogo das guardas municipais está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial, à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei, observada a supervisão do Ministério da Justiça. [\(Parágrafo com redação dada pela Lei nº 10.884, de 17/6/2004\)](#)

§ 4º Os integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como os militares dos Estados e do Distrito Federal, ao exercerem o direito descrito no art. 4º, ficam dispensados do cumprimento do disposto nos incisos I, II e III do mesmo artigo, na forma do regulamento desta Lei.

§ 5º Aos residentes em áreas rurais, maiores de 25 (vinte e cinco) anos que comprovem depender do emprego de arma de fogo para prover sua subsistência alimentar familiar será concedido pela Polícia Federal o porte de arma de fogo, na categoria caçador para subsistência, de uma arma de uso permitido, de tiro simples, com 1 (um) ou 2 (dois) canos, de alma lisa e de calibre igual ou inferior a 16 (dezesseis), desde que o interessado comprove a efetiva necessidade em requerimento ao qual deverão ser anexados os seguintes documentos:

I - documento de identificação pessoal;

II - comprovante de residência em área rural; e

III - atestado de bons antecedentes. [\(Parágrafo com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

§ 6º O caçador para subsistência que der outro uso à sua arma de fogo, independentemente de outras tipificações penais, responderá, conforme o caso, por porte ilegal ou por disparo de arma de fogo de uso permitido. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 10.867, de 12/5/2004 e com nova redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

§ 7º Aos integrantes das guardas municipais dos Municípios que integram regiões metropolitanas será autorizado porte de arma de fogo, quando em serviço. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

Art. 7º As armas de fogo utilizadas pelos empregados das empresas de segurança privada e de transporte de valores, constituídas na forma da lei, serão de propriedade, responsabilidade e guarda das respectivas empresas, somente podendo ser utilizadas quando em serviço, devendo essas observar as condições de uso e de armazenagem estabelecidas pelo órgão competente, sendo o certificado de registro e a autorização de porte expedidos pela Polícia Federal em nome da empresa.

§ 1º O proprietário ou diretor responsável de empresa de segurança privada e de transporte de valores responderá pelo crime previsto no parágrafo único do art. 13 desta Lei, sem prejuízo das demais sanções administrativas e civis, se deixar de registrar ocorrência policial e de comunicar à Polícia Federal perda, furto, roubo ou outras formas de extravio de armas de fogo, acessórios e munições que estejam sob sua guarda, nas primeiras 24 (vinte e quatro) horas depois de ocorrido o fato.

§ 2º A empresa de segurança e de transporte de valores deverá apresentar documentação comprobatória do preenchimento dos requisitos constantes do art. 4º desta Lei quanto aos empregados que portarão arma de fogo.

§ 3º A listagem dos empregados das empresas referidas neste artigo deverá ser atualizada semestralmente junto ao Sinarm.

Art. 7º-A. As armas de fogo utilizadas pelos servidores das instituições descritas no inciso XI do art. 6º serão de propriedade, responsabilidade e guarda das respectivas instituições, somente podendo ser utilizadas quando em serviço, devendo estas observar as condições de uso e de armazenagem estabelecidas pelo órgão competente, sendo o certificado de registro e a autorização de porte expedidos pela Polícia Federal em nome da instituição.

§ 1º A autorização para o porte de arma de fogo de que trata este artigo independe do pagamento de taxa.

§ 2º O presidente do tribunal ou o chefe do Ministério Público designará os servidores de seus quadros pessoais no exercício de funções de segurança que poderão portar arma de fogo, respeitado o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do número de servidores que exerçam funções de segurança.

§ 3º O porte de arma pelos servidores das instituições de que trata este artigo fica condicionado à apresentação de documentação comprobatória do preenchimento dos requisitos constantes do art. 4º desta Lei, bem como à formação funcional em estabelecimentos de ensino de atividade policial e à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei.

§ 4º A listagem dos servidores das instituições de que trata este artigo deverá ser atualizada semestralmente no Sinarm.

§ 5º As instituições de que trata este artigo são obrigadas a registrar ocorrência policial e a comunicar à Polícia Federal eventual perda, furto, roubo ou outras formas de extravio de armas de fogo, acessórios e munições que estejam sob sua guarda, nas primeiras 24 (vinte e quatro) horas depois de ocorrido o fato. [Artigo acrescido pela Lei nº 12.694, de 24/7/2012, publicada no DOU de 25/7/2012, em vigor 90 dias após a publicação](#)

Art. 8º As armas de fogo utilizadas em entidades desportivas legalmente constituídas devem obedecer às condições de uso e de armazenagem estabelecidas pelo órgão competente, respondendo o possuidor ou o autorizado a portar a arma pela sua guarda na forma do regulamento desta Lei.

Art. 9º Compete ao Ministério da Justiça a autorização do porte de arma para os responsáveis pela segurança de cidadãos estrangeiros em visita ou sediados no Brasil e, ao Comando do Exército, nos termos do regulamento desta Lei, o registro e a concessão de porte de trânsito de arma de fogo para colecionadores, atiradores e caçadores e de representantes estrangeiros em competição internacional oficial de tiro realizada no território nacional.

Art. 10. A autorização para o porte de arma de fogo de uso permitido, em todo o território nacional, é de competência da Polícia Federal e somente será concedida após autorização do Sinarm.

§ 1º A autorização prevista neste artigo poderá ser concedida com eficácia temporária e territorial limitada, nos termos de atos regulamentares, e dependerá de o requerente:

I - demonstrar a sua efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física;

II - atender às exigências previstas no art. 4º desta Lei;

III - apresentar documentação de propriedade de arma de fogo, bem como o seu devido registro no órgão competente.

§ 2º A autorização de porte de arma de fogo, prevista neste artigo, perderá automaticamente sua eficácia caso o portador dela seja detido ou abordado em estado de embriaguez ou sob efeito de substâncias químicas ou alucinógenas.

Art. 11. Fica instituída a cobrança de taxas, nos valores constantes do Anexo desta Lei, pela prestação de serviços relativos:

I - ao registro de arma de fogo;

II - à renovação de registro de arma de fogo;

III - à expedição de segunda via de registro de arma de fogo;

IV - à expedição de porte federal de arma de fogo;

V - à renovação de porte de arma de fogo;

VI - à expedição de segunda via de porte federal de arma de fogo.

§ 1º Os valores arrecadados destinam-se ao custeio e à manutenção das atividades do Sinarm, da Polícia Federal e do Comando do Exército, no âmbito de suas respectivas responsabilidades.

§ 2º São isentas do pagamento das taxas previstas neste artigo as pessoas e as instituições a que se referem os incisos I a VII e X e o § 5º do art. 6º desta Lei. [\(Parágrafo com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

Art. 11-A. O Ministério da Justiça disciplinará a forma e as condições do credenciamento de profissionais pela Polícia Federal para comprovação da aptidão psicológica e da capacidade técnica para o manuseio de arma de fogo.

§ 1º Na comprovação da aptidão psicológica, o valor cobrado pelo psicólogo não poderá exceder ao valor médio dos honorários profissionais para realização de avaliação psicológica constante do item 1.16 da tabela do Conselho Federal de Psicologia.

§ 2º Na comprovação da capacidade técnica, o valor cobrado pelo instrutor de armamento e tiro não poderá exceder R\$ 80,00 (oitenta reais), acrescido do custo da munição.

§ 3º A cobrança de valores superiores aos previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo implicará o descredenciamento do profissional pela Polícia Federal. [\(Artigo acrescido pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

CAPÍTULO IV

DOS CRIMES E DAS PENAS

Posse irregular de arma de fogo de uso permitido

Art. 12. Possuir ou manter sob sua guarda arma de fogo, acessório ou munição, de uso permitido, em desacordo com determinação legal ou regulamentar, no interior de sua residência ou dependência desta, ou, ainda no seu local de trabalho, desde que seja o titular ou o responsável legal do estabelecimento ou empresa:

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

Omissão de cautela

Art. 13. Deixar de observar as cautelas necessárias para impedir que menor de 18 (dezoito) anos ou pessoa portadora de deficiência mental se apodere de arma de fogo que esteja sob sua posse ou que seja de sua propriedade:

Pena - detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorrem o proprietário ou diretor responsável de empresa de segurança e transporte de valores que deixarem de registrar ocorrência policial e de comunicar à Polícia Federal perda, furto, roubo ou outras formas de extravio de arma de fogo, acessório ou munição que estejam sob sua guarda, nas primeiras 24 (vinte quatro) horas depois de ocorrido o fato.

Porte ilegal de arma de fogo de uso permitido

Art. 14. Portar, deter, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob guarda ou ocultar arma de fogo, acessório ou munição, de uso permitido, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. O crime previsto neste artigo é inafiançável, salvo quando a arma de fogo estiver registrada em nome do agente.

Disparo de arma de fogo

Art. 15. Disparar arma de fogo ou acionar munição em lugar habitado ou em suas adjacências, em via pública ou em direção a ela, desde que essa conduta não tenha como finalidade a prática de outro crime:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. O crime previsto neste artigo é inafiançável.

Posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito

Art. 16. Possuir, deter, portar, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter

sob sua guarda ou ocultar arma de fogo, acessório ou munição de uso proibido ou restrito, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem:

I - suprimir ou alterar marca, numeração ou qualquer sinal de identificação de arma de fogo ou artefato;

II - modificar as características de arma de fogo, de forma a torná-la equivalente a arma de fogo de uso proibido ou restrito ou para fins de dificultar ou de qualquer modo induzir a erro autoridade policial, perito ou juiz;

III - possuir, detiver, fabricar ou empregar artefato explosivo ou incendiário, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar;

IV - portar, possuir, adquirir, transportar ou fornecer arma de fogo com numeração, marca ou qualquer outro sinal de identificação raspado, suprimido ou adulterado;

V - vender, entregar ou fornecer, ainda que gratuitamente, arma de fogo, acessório, munição ou explosivo a criança ou adolescente; e

VI - produzir, recarregar ou reciclar, sem autorização legal, ou adulterar, de qualquer forma, munição ou explosivo.

Comércio ilegal de arma de fogo

Art. 17. Adquirir, alugar, receber, transportar, conduzir, ocultar, ter em depósito, desmontar, montar, remontar, adulterar, vender, expor à venda, ou de qualquer forma utilizar, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, arma de fogo, acessório ou munição, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. Equipara-se à atividade comercial ou industrial, para efeito deste artigo, qualquer forma de prestação de serviços, fabricação ou comércio irregular ou clandestino, inclusive o exercido em residência.

Tráfico internacional de arma de fogo

Art. 18. Importar, exportar, favorecer a entrada ou saída do território nacional, a qualquer título, de arma de fogo, acessório ou munição, sem autorização da autoridade competente:

Pena - reclusão de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

Art. 19. Nos crimes previstos nos arts. 17 e 18, a pena é aumentada da metade se a arma de fogo, acessório ou munição forem de uso proibido ou restrito.

Art. 20. Nos crimes previstos nos arts. 14, 15, 16, 17 e 18, a pena é aumentada da metade se forem praticados por integrante dos órgãos e empresas referidas nos arts. 6º, 7º e 8º desta Lei.

Art. 21. Os crimes previstos nos arts. 16, 17 e 18 são insuscetíveis de liberdade provisória.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 22. O Ministério da Justiça poderá celebrar convênios com os Estados e o Distrito Federal para o cumprimento do disposto nesta Lei.

Art. 23. A classificação legal, técnica e geral bem como a definição das armas de fogo e demais produtos controlados, de usos proibidos, restritos, permitidos ou obsoletos e de valor histórico serão disciplinadas em ato do chefe do Poder Executivo Federal, mediante proposta do Comando do Exército. [“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008](#)

§ 1º Todas as munições comercializadas no País deverão estar acondicionadas em embalagens com sistema de código de barras, gravado na caixa, visando possibilitar a identificação do fabricante e do adquirente, entre outras informações definidas pelo regulamento desta Lei.

§ 2º Para os órgãos referidos no art. 6º, somente serão expedidas autorizações de compra de munição com identificação do lote e do adquirente no culote dos projéteis, na forma do regulamento desta Lei.

§ 3º As armas de fogo fabricadas a partir de 1 (um) ano da data de publicação desta Lei conterão dispositivo intrínseco de segurança e de identificação, gravado no corpo da arma, definido pelo regulamento desta Lei, exclusive para os órgãos previstos no art. 6º.

§ 4º As instituições de ensino policial e as guardas municipais referidas nos incisos III e IV do *caput* do art. 6º desta Lei e no seu § 7º poderão adquirir insumos e máquinas de recarga de munição para o fim exclusivo de suprimento de suas atividades, mediante autorização concedida nos termos definidos em regulamento. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

Art. 24. Excetuadas as atribuições a que se refere o art. 2º desta Lei, compete ao Comando do Exército autorizar e fiscalizar a produção, exportação, importação, desembaraço alfandegário e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados, inclusive o registro e o porte de trânsito de arma de fogo de colecionadores, atiradores e caçadores.

Art. 25. As armas de fogo apreendidas, após a elaboração do laudo pericial e sua juntada aos autos, quando não mais interessarem à persecução penal serão encaminhadas pelo juiz competente ao Comando do Exército, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, para destruição ou doação aos órgãos de segurança pública ou às Forças Armadas, na forma do regulamento desta Lei. [“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008](#)

§ 1º As armas de fogo encaminhadas ao Comando do Exército que receberem parecer favorável à doação, obedecidos o padrão e a dotação de cada Força Armada ou órgão de segurança pública, atendidos os critérios de prioridade estabelecidos pelo Ministério da Justiça e ouvido o Comando do Exército, serão arroladas em relatório reservado trimestral a ser encaminhado àquelas instituições, abrindo-se-lhes prazo para manifestação de interesse. [\(Parágrafo único transformado em § 1º e com nova redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

§ 2º O Comando do Exército encaminhará a relação das armas a serem doadas ao juiz competente, que determinará o seu perdimento em favor da instituição beneficiada. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

§ 3º O transporte das armas de fogo doadas será de responsabilidade da instituição beneficiada, que procederá ao seu cadastramento no Sinarm ou no Sigma. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

§ 4º [\(VETADO na Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

§ 5º O Poder Judiciário instituirá instrumentos para o encaminhamento ao Sinarm ou ao Sigma, conforme se trate de arma de uso permitido ou de uso restrito, semestralmente, da relação de armas acauteladas em juízo, mencionando suas características e o local onde se encontram. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

Art. 26. São vedadas a fabricação, a venda, a comercialização e a importação de brinquedos, réplicas e simulacros de armas de fogo, que com estas se possam confundir.

Parágrafo único. Excetuam-se da proibição as réplicas e os simulacros destinados à instrução, ao adestramento, ou à coleção de usuário autorizado, nas condições fixadas pelo Comando do Exército.

Art. 27. Caberá ao Comando do Exército autorizar, excepcionalmente, a aquisição de armas de fogo de uso restrito.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às aquisições dos Comandos Militares.

Art. 28. É vedado ao menor de 25 (vinte e cinco) anos adquirir arma de fogo, ressalvados os integrantes das entidades constantes dos incisos I, II, III, V, VI, VII e X do *caput* do art. 6º desta Lei. [\(Artigo com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

Art. 29. As autorizações de porte de armas de fogo já concedidas expirarão 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei.

Parágrafo único. O detentor de autorização com prazo de validade superior a 90 (noventa) dias poderá renová-la, perante a Polícia Federal, nas condições dos arts. 4º, 6º e 10 desta Lei, no prazo de 90 (noventa) dias após sua publicação, sem ônus para o requerente.

Art. 30. Os possuidores e proprietários de arma de fogo de uso permitido ainda não registrada deverão solicitar seu registro até o dia 31 de dezembro de 2008, mediante apresentação de documento de identificação pessoal e comprovante de residência fixa, acompanhados de nota fiscal de compra ou comprovação da origem lícita da posse, pelos meios de prova admitidos em direito, ou declaração firmada na qual constem as características da arma e a sua condição de proprietário, ficando este dispensado do pagamento de taxas e do cumprimento das demais exigências constantes dos incisos I a III do *caput* do art. 4º desta Lei. [\(“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\) \(Prazo prorrogado até 31/12/2009, de acordo com o art. 20 da Lei nº 11.922, de 13/4/2009\)](#)

Parágrafo único. Para fins do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, o proprietário de arma de fogo poderá obter, no Departamento de Polícia Federal, certificado de registro provisório, expedido na forma do § 4º do art. 5º desta Lei. [\(Parágrafo único acrescido pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

Art. 31. Os possuidores e proprietários de armas de fogo adquiridas regularmente poderão, a qualquer tempo, entregá-las à Polícia Federal, mediante recibo e indenização, nos termos do regulamento desta Lei.

Art. 32. Os possuidores e proprietários de arma de fogo poderão entregá-la, espontaneamente, mediante recibo, e, presumindo-se de boa-fé, serão indenizados, na forma do regulamento, ficando extinta a punibilidade de eventual posse irregular da referida arma. [“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008](#)

Parágrafo único. [\(Revogado pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008\)](#)

Art. 33. Será aplicada multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), conforme especificar o regulamento desta Lei:

I - à empresa de transporte aéreo, rodoviário, ferroviário, marítimo, fluvial ou lacustre que deliberadamente, por qualquer meio, faça, promova, facilite ou permita o transporte de arma ou munição sem a devida autorização ou com inobservância das normas de segurança;

II - à empresa de produção ou comércio de armamentos que realize publicidade para venda, estimulando o uso indiscriminado de armas de fogo, exceto nas publicações especializadas.

Art. 34. Os promotores de eventos em locais fechados, com aglomeração superior a 1000 (um mil) pessoas, adotarão, sob pena de responsabilidade, as providências necessárias para evitar o ingresso de pessoas armadas, ressalvados os eventos garantidos pelo inciso VI do art. 5º da Constituição Federal.

Parágrafo único. As empresas responsáveis pela prestação dos serviços de transporte internacional e interestadual de passageiros adotarão as providências necessárias para evitar o embarque de passageiros armados.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei.

§ 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

§ 2º Em caso de aprovação do referendo popular, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 36. É revogada a Lei nº 9.437, de 20 de fevereiro de 1997.

Art. 37. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de dezembro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

José Viegas Filho
Marina Silva

ANEXO
TABELA DE TAXAS

(Anexo com redação dada pela Lei nº 11.706, de 19/6/2008)

ATO ADMINISTRATIVO	R\$
I – Registro de arma de fogo: - até 31 de dezembro de 2008 - a partir de 1º de janeiro de 2009	Gratuito (art. 30) 60,00
II – Renovação de certificado de registro de arma de fogo: - até 31 de dezembro de 2008 - a partir de 1º de janeiro de 2009	Gratuito (art. 5º, § 3º) 60,00
III – Registro de arma de fogo para empresa de segurança privada e de transporte de valores	60,00
IV – Renovação do certificado de registro de arma de fogo para empresa de segurança privada e de transporte de valores - até 30 de junho de 2008 - de 1º de julho de 2008 a 31 de outubro de 2008 - a partir de 1º de novembro de 2008	30,00 45,00 60,00
V – Expedição de porte de arma de fogo	1.000,00
VI – Renovação de porte de arma de fogo	1.000,00
VII – Expedição de segunda via de registro de arma de fogo	60,00
VIII – Expedição de segunda via de porte de arma de fogo	60,00