

Controle de Armas:

**Um estudo comparativo de políticas públicas entre
Grã-Bretanha, EUA, Canadá, Austrália e Brasil**

Luciano Bueno

Controle de Armas:

**Um estudo comparativo de políticas públicas entre
Grã-Bretanha, EUA, Canadá, Austrália e Brasil**



São Paulo
2004



3090

© Desta edição – IBCCRIM

Produção Gráfica: Método Editoração e Editora Ltda.

Fone: (11) 289-1366 – Fax: (11) 289-0679

Capa: Luis Colombo e Lili Lungarezi

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

Bueno, Luciano

Controle de armas : um estudo comparativo de políticas públicas
entre Grã-Bretanha, EUA, Canadá, Austrália e Brasil / Luciano Bueno. – São
Paulo : IBCCRIM, 2004.

Bibliografia.

1. Controle de armas – Legislação. 2. Controle de armas de fogo –
Política governamental. 3. Direito comparado.

I. Título. II. série

04-1647

CDU 34:351.753

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM)

Rua 11 de agosto, 52, 2.º andar

CEP 01018-010 – São Paulo, SP, Brasil

Tel.: (xx 55 11) 3105-4607 (tronco-chave)

<http://www.ibccrim.org.br> — e-mail: publicacoes@ibccrim.org.br

TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS

Impresso no Brasil – *Printed in Brazil*

2004

Diretoria da gestão 2003/2004

Diretoria executiva

Presidente

Marco Antonio Rodrigues Nahum

1.º Vice-Presidente

Maurício Zanoide de Moraes

2.º Vice-Presidente

Maria Thereza Rocha de Assis Moura

1.º Secretário

Dyrceu Aguiar Dias Cintra Júnior

2.º Secretário

Sérgio Mazina Martins

1.º Tesoureiro

Ivan Martins Motta

2.º Tesoureiro

Benedito Roberto Garcia Pozzer

Comissões especiais – Presidentes

Convênios

Mariângela Lopes Neistein

Estudos e Debates

Mariângela Gama de Magalhães Gomes

História

Tadeu Antonio Dix Silva

Monografias

Carmen Sílvia de Moraes Barros

Seminário Internacional

Theodomiro Dias Neto

Coordenadores – chefes

Biblioteca

Franciele Silva Cardoso

Boletim

Carlos Alberto Pires Mendes

Cursos

Julliana Sinhorini Nahum

Estudos e Projetos Legislativos

Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró

Internet

Heloisa Estellita

Relações Internacionais

Tatiana Viggiani Bicudo

Revista Brasileira de Ciências Criminais

Theodomiro Dias Neto

Iniciação Científica

Marta Cristina Cury Saad Gimenes

Pós-Graduação

Alvino Augusto de Sá

Redes Internacionais

Flavia D'Urso

Núcleo de Pesquisas

Alessandra Teixeira

Coordenadores Estaduais

Ana Beatriz Baraúna Lopes (AM); Carmen da Costa Barros (DF); Edmundo Oliveira (PA); Elmir Duclerc (BA); Fabio Roberto D'Ávila (RS); Fabio Trad (MS); Fabiola Monteconrado Ghidalevich (AM); Felipe Augusto Forte Negreiros Deodato (PB); Felipe Cardoso Moreira de Oliveira (SC); Fernando Luiz Ximenes Rocha (CE); Guilherme Costa Câmara – (PB); Heloisa Estellita (DF); João Guilherme Lages Mendes (AP); Lena Rocha (RN); Liliane Cristina de Oliveira (MG); Marcelo Leonardo (MG); Maria Lúcia Karam (RJ); Maurício Kuehne (PR); Nilzardo Carneiro Leão (PE); Oswaldo Trigueiro Filho (PB); Paulo Vinicius Sporleder de Souza (RS); Selma P. de Santana (BA)

Comissão de Monografia

publicacoes@ibccrim.org.br – www.ibccrim.org.br

Presidente da Comissão de Monografia

Carmen Sílvia de Moraes Barros

Membros

Ana Lúcia Menezes Vieira, Angélica de Maria Mello de Almeida, Inês Thomaz, Rafael Ramia Muneratti e Vinicius de Toledo Piza Peluso

Integrantes da Comissão Julgadora do 8.º Concurso de Monografias Jurídicas:

Alvino Augusto de Sá, André de Almeida Panzeri, Andrei Koemer, Elia Wiecko Volkmer de Castilho, Inês Thomaz, Karyna Batista Sposato e Sergio de Oliveira Médici

Suplentes:

Benedito Roberto Garcia Pozzer
Eduardo Reale Ferrari

*Dedico esta dissertação àqueles que
acreditam que, em sentido geral, armas de
fogo são instrumentos incompatíveis com
uma sociedade pacífica e que se dedicam a
estabelecer esta tese.*

“Aquele que com fogo fere,
com fogo será ferido” –

LEI DE TALIÃO.

“By our readiness to allow arms to be
purchased at will and fired at whim; by
allowing our movies and television screens to
teach our children that the hero is one who
masters the art of shooting and the technique
of killing... we have created an atmosphere in
which violence and hatred have become
popular past times” –

MARTIN LUTHER KING.

“Não matarás” – 5.º *Mandamento* –
MOISÉS, Êxodo, 20-13.

AGRADECIMENTOS ■

Ao orientador professor Peter K. Spink, pela paciência, cordialidade e clareza com que me conduziu durante os dois anos de desenvolvimento deste trabalho. À Fundação Ford, pela bolsa que me permitiu vivência acadêmica, condições adequadas de estudo e acesso a valioso material de pesquisa nos EUA. Aos professores Robert H. Wilson e Lawrence S. Graham, da Universidade do Texas, pelo incentivo e suporte acadêmico tanto no Brasil quanto nos EUA. Aos bons amigos de Chicago e de Austin, que me ajudaram a passar um ano longe da família sem ser muito afetado pela saudade. À Leane Nhan, pelo companheirismo. A todas as pessoas que se empolgaram com o assunto e me incentivaram a pesquisá-lo. À FGV/EAESP, professores e funcionários, que muito me auxiliaram a percorrer e terminar a jornada do Mestrado. À Priscila Kei Sato pelo incentivo para que eu viesse a publicar este trabalho. À Célia Maria de Arruda Campos Pacheco pela revisão ortográfica criteriosa. Ao IBCCrim, pela oportunidade da publicação e, assim, poder contribuir de forma mais efetiva para a ampliação do debate e para maior esclarecimento sobre o assunto.

PREFÁCIO ■

A violência vem se transformando, desde as últimas décadas do século XX, em um dos fenômenos mais importantes em praticamente todas as sociedades – das afluentes às marcadas pela extrema desigualdade social. Embora por razões e com expressões distintas – os *serial killers* nos EUA, os latrocínios e “morticínios” em inúmeros lugares e as chacinas no Brasil, dentre inúmeros outros exemplos –, o tema da violência ocupa espaço crescente na mídia, nas Casas Legislativas, no Poder Executivo, na academia, na sociedade organizada e na mente do cidadão comum.

As respostas dadas por cada um desses setores são distintas e muitas vezes opostas, sem contar as inúmeras vertentes no interior de um mesmo segmento, caso, apenas para dar um exemplo, da academia. Tal controvérsia refere-se a um sem-número de pressupostos, hipóteses, suposições, variáveis, preconceitos, valores morais e análises, algumas das quais que se querem científicas, pois tentam explicar as razões da violência e os meios mais adequados para combatê-la. Vozes favoráveis e contrárias, por exemplo, ao endurecimento das penas, aos Direitos Humanos, à reavaliação dos sistemas penal, judiciário e penitenciário (em direções distintas), e sobretudo ao controle de armas, fazem do debate um cipoal de imagens contrapostas. Quanto a este último aspecto – o controle e a restrição ou não do uso de armas de fogo por parte de civis –, a controvérsia torna-se ainda mais acirrada, pois os “pró-armas” e os “pró-controles”, para utilizarmos os termos deste livro, partem de premissas, valores e evidências radicalmente opostas para defenderem respectivamente a aquisição e a restrição de armas. Daí os próprios dados estatísticos serem interpretados e reinterpretados à luz daquilo que querem provar.

Mas, para além das controvérsias e posições principistas, sabe-se que armas de fogo são instrumentos feitos para tirar vidas humanas – esta é a sua função primordial. Por mais que possam eventualmente dissuadir pessoas ou grupos de cometerem este ou aquele delito (argumento esgrimido pelos “pró-armas”), sua potencialidade, normalmente manifesta, é voltada contra a vida. Esta é uma constatação que a dissertação de Luciano Bueno, agora transformada em livro, nos lega. Para chegar a esta constatação – apenas aparentemente óbvia –, foi necessário percorrer um longo caminho de argumentos e imagens, por parte dos diversos protagonistas, para que soubéssemos como o debate, por vezes travestido de embate, apresenta-se tanto ao ambiente acadêmico como ao cidadão comum, por meio da mídia e da experiência cotidiana. O caso brasileiro é, nesse sentido, paradigmático, pois cerca de 80% dos que aqui morrem têm como *causa mortis* as armas de fogo: da briga de bar, ao pequeno furto, até as chacinas. Para muitos, trata-se de uma verdadeira epidemia, dado que no Brasil, entre outros tantos países, o número de homicídios “comuns” supera o das guerras civis. Embora a tipologia do crime, sobretudo o cometido com armas de fogo, tenha particularidades importantes, tendo em vista estruturas socioeconômicas e político-institucionais distintas – casos do Brasil e dos EUA –, o fato é que estes dois países ostentam índices avantajados quando o tema se refere à letalidade das armas de fogo. Daí a importante comparação que o autor faz não apenas entre esses países, mas também com os casos da Grã-Bretanha – tida como exemplo de rigidez em termos de controles – e de países com graus de controles intermediários: Canadá e Austrália. A comparação entre países, tanto de seus índices de letalidade por armas quanto de suas formas de controle, é uma importante contribuição que Luciano Bueno nos traz, sobretudo tratando-se das políticas públicas necessárias ao controle de armas – o que incide diretamente na compreensão do fenômeno da violência e conseqüentemente da segurança –, o que implica elaborar diagnósticos, elaborar projetos e executá-los em forma de políticas públicas.

A pesquisa acadêmica, que vem se dedicando recente e progressivamente aos estudos sobre a violência, sobretudo no Brasil,

tem, portanto, nesta obra, uma contribuição inestimável, ainda mais por se tratar da área de Administração. Como os maiores avanços têm se concentrado nas áreas de Ciências Sociais, Psicologia e Direito, este livro contribui fortemente para que problemas organizacionais e mesmo de gerenciamento de programas de segurança, como o Sistema Nacional de Armas, o Sinarm, sejam analisados à luz de uma perspectiva mais ampla. Sabemos, contudo, que o tema da segurança somente pode ser compreendido de forma interdisciplinar, dados os inúmeros vieses que o perpassam, o que faz desta obra uma importante referência na medida em que soube transitar por diversos campos disciplinares, agregando, contudo, o olhar da Administração.

Mas a questão do controle de armas envolve particularmente um conjunto de problemas dos mais controversos, tais como, por um lado, a noção de liberdade – havido sobretudo nos EUA –, o seu uso com vistas à caça esportiva (elemento cultural importante em diversos países) e a necessidade de certos grupos profissionais as portarem; mas envolve, por outro lado, e decisivamente, a (in)segurança coletiva, tendo em vista que portar uma arma implica poder utilizá-la a qualquer momento. Aqui, entra em jogo o próprio Estado de Direito Democrático, dada a premissa de que “o Estado é o agente monopolizador da violência legítima” – definição notabilizada por Max Weber. Afinal, se crescentemente cidadãos comuns podem portar armas – e em decorrência dispará-las –, o papel do Estado como instituição que deve garantir a vida dos indivíduos pode ser questionado, acarretando um perigoso retrocesso em termos históricos, pois o Estado é a forma de organização do poder mais bem elaborada na história humana, sobretudo em seu viés democrático. Conseqüentemente, um outro conceito fundamental, presente do século XX aos dias de hoje, passa também a ser questionado com a permissividade do uso de armas de fogo – que matam, enfatize-se. Trata-se da idéia de Direitos Humanos, que nada mais representa do que o binômio “civilização/Estado de Direito”. Em outras palavras, a idéia de *civilização* está presente no sentido de que os crimes, por mais bárbaros que possam ser, necessitam ser combatidos por instituições, o que implica processo judicial, direito à defesa e todo um rito que faz com que a idéia

de vingança e brutalidade seja submetida ao Estado (Democrático de Direito). Assim, os tão estigmatizados – pois incompreendidos – Direitos Humanos expressam nada mais, nada menos, que a racionalização dos conflitos por meio do Estado, protegendo a vida e evitando a brutalização das relações sociais, brutalização esta que permeia a utilização permissiva de armas de fogo. A tudo isso, a obra de Luciano nos convida à reflexão.

Por fim, deve-se observar, no Brasil, o papel do Estatuto do Desarmamento e a revisão do Sistema Nacional de Armas (Sinarm) – agora tornado federal –, ambos aprovados em 2003. São importantes instrumentos de regulação dos estoques legal e ilegal de armas – crucial à diminuição do ambiente de guerra civil no qual vive o país. Tais medidas, consideradas necessárias, embora não suficientes, ainda assim representam um importante passo não apenas na consciência nacional – vencedora em relação aos *lobbies* dos fabricantes de armas, dentre outros grupos, quando da aprovação do Estatuto no Congresso Nacional –, como também na agenda governamental. A partir do Sinarm – que, espera-se, seja permanentemente sofisticado, à luz das melhores legislações expostas neste livro – e do Estatuto do Desarmamento, ao lado de mecanismos efetivos de viabilização destas e de outras políticas públicas de segurança pública, a sociedade brasileira alça o controle de armas como condição *sine qua non* ao Estado de Direito Democrático e à defesa dos Direitos Humanos.

Assim, convido o leitor e o pesquisador a enveredarem pelos caminhos tortuosos do conhecimento acerca da violência, pois esta obra expõe e sintetiza uma miríade de informações e análises sobre este que é um tema crucial a todos nós neste início de século XXI – que se equipara, em importância, à pobreza, ao desemprego e à migração –, particularmente a violência praticada em razão do descontrole de armas de fogo: o meio comprovadamente mais letal de todos. O leitor certamente não se arrependerá!

Francisco Fonseca

Cientista político e historiador, é professor
de Ciência Política na FGV/SP e na PUC/SP.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABCA	-	Associação Brasileira de Colecionadores de Armas
ABIT	-	Associação Brasileira de Instrutores de Tiro
ADEPOL	-	Associação dos Delegados de Polícia
AFB	-	Australian Firearms Buyback
ANPOCS	-	Associação Nacional de Pós-Graduados em Ciências Sociais
ANPC	-	Associação Nacional dos Proprietários e Comerciantes de Armas
ACTA	-	Australia Clay Target Association
ALP	-	Australian Labor Party
APMC	-	Australian Police Minister's Council
ARBAA	-	Australian Right to Bear Arms Association
BASC	-	British Association for Shooting and Conservation
BSSC	-	British Shooting Sport Council
BATF	-	Bureau of Alcohol Tobacco and Firearms
CFC	-	Canadian Firearms Center
CFCCG	-	Canadian Firearms Centre's Communications Group
CFR	-	Canadian Firearms Registry
CFSC	-	Canadian Firearms Safety Course
CPIC	-	Canadian Police Information Centre
CDCP	-	Center for Disease Control and Prevention
CPHV	-	Center to Prevent Handgun Violence

CIA	–	Central Intelligence Agency
CGC	–	Coalition for Gun Control
CRFOS	–	Coalition of Responsible Firearm Owners and Sportsmen
CSGV	–	Coalition to Stop Gun Violence
CCJ	–	Comissão de Constituição e Justiça
CRE	–	Comissão de Relações Exteriores
CBC	–	Companhia Brasileira de Cartuchos
CCW	–	Concealed-Carry Weapons
CBCP	–	Confederação Brasileira de Caça e Pesca
CBT	–	Confederação Brasileira de Tiro
CBTAF	–	Confederação Brasileira de Tiro de Arco e Flecha
CBTP	–	Confederação Brasileira de Tiro Prático
DFPC	–	Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados
DHPP	–	Departamento de Homicídio e Proteção à Pessoa
EAESP-FGV	–	Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getulio Vargas
FBI	–	Federal Bureau of Investigation
FAC	–	Firearms Acquisition Certificate
FABP	–	Firearms and Ammunition Business Permits
FFA	–	Federal Firearms Act
GAGLC	–	Great Australian Gun Law Con
GCA	–	Gun Control Act
GCA	–	Gun Control Austrália
GOA	–	Gun Owners of America
HCI	–	Handgun Control, Inc.
IANSA	–	International Action Network on Small Arms
IBCCrim	–	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
IMBEL	–	Indústria de Material Bélico
ILA	–	Institute for Legislative Action

ILANUD	–	Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente
ISER	–	Instituto Superior de Estudos da Religião
LUFA	–	Law Abiding Unregistered Firearms Association
LAP	–	Legal Action Project
LB	–	Licences for Business
NCV	–	National Committee on Violence
NFA	–	National Firearms Association
NFA	–	National Firearms Act
NDP	–	New Democratic Party
NEV	–	Núcleo de Estudos da Violência
ONU	–	Organização das Nações Unidas
OTAN	–	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OAB	–	Organização dos Advogados do Brasil
ONGs	–	Organizações não Governamentais
PAL	–	Possession and Acquisition Licence
POL	–	Possession-Only Licence
PRO-AIM	–	Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade
RC	–	Register Certification
RCMP	–	Royal Canadian Mounted Police
SENASP	–	Secretaria Nacional de Segurança Pública
PNSP	–	Plano Nacional de Segurança Pública
PSPPB	–	Projeto de Segurança Pública Para o Brasil
SISCOMEX	–	Sistema Integrado de Comércio Exterior
SINARM	–	Sistema Nacional de Armas
SSA	–	Sporting Shooters Association

SUMÁRIO ■

RESUMO	27
INTRODUÇÃO	29
1. REGULAÇÃO, CONTROVÉRSIA E DEBATE	37
1.1 O estado e a regulação	37
1.2 A controvérsia da regulação	39
1.3 Estruturas de análise de políticas reguladoras	43
1.4 O controle	48
1.5 Os elementos componentes do debate em torno do controle	50
1.5.1 A relação entre armas e violência	53
1.5.2 Os acidentes e os suicídios	54
1.5.3 O propósito das armas e o argumento da autodefesa	57
1.5.4 As externalidades do estoque de armas	59
1.5.5 A teoria da meta final	61
1.5.6 O risco das pistolas: melhor forma de defesa ou de ataque?	61
1.5.7 Armas, um problema epidemiológico?	64
2. GRÃ-BRETANHA: A TRADIÇÃO SOB RÍGIDO CONTROLE	69
2.1 Os participantes do controle britânico	69
2.2 Um histórico das leis de controle	71
2.3 O surgimento do moderno modelo de controle	74

2.4 O trauma de novos eventos-foco: massacres coletivos de civis e crianças	77
2.4.1 O Rambo de Hungerford	78
2.4.2 Os anjos de Dunblane	79
2.4.3 Investigações e a movimentação da corrente das propostas de mudança	80
2.5 A convergência e a janela de oportunidade para um novo banimento	82
2.5.1 Implicações do banimento	84
2.6 O atual sistema de controle	85
2.6.1 <i>Home Office</i> e a prioridade à segurança pública....	85
2.6.2 O controle da pessoa	87
2.6.3 O controle das armas	91
2.6.4 Restringindo o acesso e o uso: o controle do estoque e os crimes com armas	92
2.6.5 A polícia e a administração do sistema de licenciamento	98
2.7 A demanda por um novo sistema	100
3. EUA: A NOVA FRONTEIRA DO CONTROLE	103
3.1 A saga da “cultura das armas” e seus elementos fundadores	103
3.1.1 A herança miliciana	108
3.1.2 A Segunda Emenda Constitucional e o direito à posse de armas	110
3.1.3 Os fatores ampliadores e a contracultura	112
3.2 Participantes, formuladores e executores do controle: a corrente das políticas	114
3.2.1 National Rifle Association (NRA): “armas não matam gente, gente mata gente”	115
3.2.2 Handgun Control, Inc. (HCI) e a Coalition to Stop Gun Violence (CSGV): “armas não morrem, gente morre”	118
3.2.3 O BATF e a execução das leis federais de regulação	120

3.3 O surgimento e evolução do moderno controle	122
3.3.1 A ação do <i>lobby</i> das armas e a formação do <i>lobby</i> pró-controle	125
3.3.2 Excesso de leis ou falta de controle?	127
3.4 A corrente dos problemas e as tentativas de controle	130
3.4.1 O diabo no corpo e armas nas mãos; quem está no controle?	131
3.5 Prevenção da compra de armas por pessoas proibidas: <i>Brady act</i>	133
3.6 Prisão de criminosos por leis de porte ilegal: Operação <i>Target</i>	134
3.6.1 Pesquisa e metodologia de controle do tráfico de armas	136
3.6.2 Controle de armas nas escolas: <i>Gun-Free Scholls Act</i>	137
3.6.3 Segurança e educação: <i>Eddie Eagle Gun Safety Program</i>	139
3.7 A indústria na mira das cidades: as ações na justiça	140
4. CANADÁ: A BUSCA PELA UNIVERSALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO E REGISTRO DE ARMAS	145
4.1 Cultura e evolução histórica do controle: uma aversão a pistolas	147
4.2 O governo na busca do compreensivo sistema de controle: o ato de 1977	149
4.3 Novas tragédias e a progressiva convergência para um forte controle	154
4.4 O novo sistema de controle: licenciamento e registro universal	156
4.4.1 O controle das pessoas	157
4.5 O controle das armas	160
4.5.1 Poderes da polícia e direitos individuais	162
4.5.2 Controle do estoque, do contrabando e da violência doméstica	163
4.5.3 Uma avaliação do novo controle	166
4.6 Reações do <i>lobby</i> das armas e o veredicto das cortes ...	167

5. AUSTRÁLIA: UM RECENTE SALTO NO CONTROLE ...	171
5.1 A evolução do controle e o surgimento dos massacres ..	172
5.1.1 Port Arthur, trágica janela para nova legislação	176
5.2 A experiência do banimento e recompra de armas	178
5.2.1 Crimes com armas	181
5.3 Os participantes pró e contra e o futuro do controle	183
6. BRASIL: O DESCONTROLE DE ARMAS	187
6.1 Um retrato do problema com armas de fogo	187
6.1.1 A limitação das forças institucionais e a corrida às armas	189
6.1.2 Os custos da violência	191
6.2 A violência com armas no Estado de São Paulo	193
6.2.1 Homicídios	194
6.2.2 O risco de andar armado	197
6.3 As atuais práticas e as recentes mudanças do controle no Brasil	199
6.3.1 A criação do Sinarm	199
6.3.2 O controle da aquisição legal de armas	204
6.3.3 O controle da pessoa, registro e porte de armas	206
6.3.4 Penalidades	209
6.3.5 O estoque legal e ilegal e suas formas de controle ..	210
6.4 Os pró-armas e os pró-controles no cenário brasileiro ...	214
6.5 O estatuto do desarmamento	217
7. CONCLUSÃO	225
O problema: a violência com armas nos países	225
A proposta: o controle de armas ajuda no controle da vio- lência?	228
A convergência: o que muda o <i>status quo</i> ?	230
Como está o controle no Brasil em relação aos demais paí- ses?	234
Justificação para os elementos com baixa valoração	238

Considerações gerais	243
Tragédias anunciadas	244
BIBLIOGRAFIA	247
GLOSSÁRIO	263
ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS .	267
RELAÇÃO DAS MONOGRAFIAS PUBLICADAS	269

RESUMO ■

Esta dissertação tem por objetivo apresentar um estudo exploratório das *Políticas Públicas de Controle de Armas de Fogo* (*Gun Control*) em cinco países: na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Brasil. Apresenta o debate que divide os especialistas acerca da necessidade e eficácia do controle de armas com vistas ao controle da violência; descrevem-se a evolução do *controle de armas* nesses países, as dificuldades para conter o estoque e o fluxo ilegal de armas; demonstra-se a resistência ao aumento do controle sobre o comércio e proprietários de armas legais. O trabalho analisa o encadeamento histórico dos sucessivos aumentos nos níveis de controle, propõe-se um padrão de comparação dos principais elementos de controle e conclui que, apesar da resistência do chamado *lobby* das armas, as freqüentes tragédias coletivas e o peso dos problemas diários da violência decorrentes das armas de fogo vêm fortalecendo o movimento *pró-controle* e induzindo os governos a implementarem novas e mais restritivas legislações.

INTRODUÇÃO ■

Esta dissertação tem por objetivo apresentar um estudo exploratório acerca do campo de ação, do dilema e dos problemas que envolvem as políticas públicas de controle de armas em mãos de civis no Brasil e em quatro outros países em que a questão ganhou expressivo destaque: Grã-Bretanha, Estados Unidos, Canadá e Austrália. Tais países, a despeito de sucessivos esforços, vêm sofrendo sérios, similares e contínuos problemas de violência com armas de fogo, o que tem desencadeado um amplo e acirrado debate e determinando recentes mudanças nas respectivas legislações.

O entendimento da complexidade envolvida no assunto, o estabelecimento de certas comparações e a procura de subsídios, ao menos para explicar questões e relações fundamentais do problema, mostram-se oportunos, pois há um recente esforço de mobilização da sociedade e de setores do próprio governo para apoiar mudanças que levem o Brasil à posição de destaque entre as legislações mais rígidas nesse tipo de controle social. Tal mobilização visa a combater o problema da violência manifestada com o uso de armas de fogo, doravante, neste trabalho, denominadas apenas “armas”.

A preocupação social com o controle de armas teve início simultâneo na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos e no Canadá. Por volta do início do século XX, seus governos tinham por objetivo conter revoltas comunistas ou anarquistas e nos anos 30 apareceram as primeiras leis que estruturaram sistemas de licenciamento e de registro de armas para coibir a ação de grupos de gângsteres.¹ A

¹ Define-se sistema como um conjunto formado por partes ou elementos menores coordenados entre si e que funcionam de forma estruturada para determinado fim.

partir de meados dos anos 60, intensificou-se o controle, em decorrência do aumento generalizado da violência, o que guardou forte relação com os processos de urbanização e os efeitos devastadores da desigualdade e da exclusão social (Hurst, 1994, p. 184-213).

Tanto no Brasil quanto nos EUA, tornou-se marcante o número elevado dos casos diários e dispersos que ganham os noticiários de um dia e no próximo passam para a "vala comum" das estatísticas, num moto-contínuo de esquecimento da tragédia anterior em decorrência do acontecimento de outra, nova e imediata. Contudo, ano a ano, a somatória das tragédias individuais e dispersas atinge a casa das dezenas de milhares. O mesmo se passa com os ferimentos e acidentes envolvendo principalmente crianças e adolescentes.²

Após os anos 80 foi notável o aumento da frequência de homicídios múltiplos e rápidos, os chamados massacres, que têm motivos e formas de manifestação bem diferentes dos tradicionais atentados terroristas ou mafiosos, das guerras entre quadrilhas e gangues, ou mesmo, no caso do Brasil, das tradicionais chacinas. Os massacres têm causas diferentes dos tradicionais fatores socio-econômicos relacionados à produção da violência nos países com significativa desigualdade social. São decorrentes da ação individualizada de adultos e adolescentes, dominados por desequilíbrios psicológicos, que em circunstâncias de forte pressão e mediante certo padrão de influências provocam a morte de muitos por meio da escolha bastante racional da descarga rápida de armas de alta capacidade de destruição, extremamente apropriadas a seus funestos propósitos (Clinard, 1995, p. 145-176).

Este trabalho trata da evolução das formas de controle e do reflexo que os novos e significativos eventos vêm causando na maneira com que os países consideram a questão da disponibilidade

² Em 1997 houve nos EUA 32 mil mortes por armas de fogo. O número de feridos foi de 125 mil, o que dá uma taxa de 3,8 feridos por vítima fatal (CSGV, 2001a). Já no Brasil, os números de mortos chegam a 41 mil e os acidentes a 1.200 (UN, 1998, p. 108). O número referente aos feridos no Brasil é impreciso, porém estima-se que chegue a dez vezes o de mortos (IPPNW, 2001).

de armas e da adequação de suas legislações de controle perante os problemas. A finalidade deste estudo é a obtenção de base de discussão para as seguintes perguntas: 1.^a O controle de armas contribui para o controle da violência? 2.^a Qual o principal agente na dinâmica de mudança do *status quo* do controle de armas nos países? 3.^a Qual a posição do Brasil perante esse controle dos demais países?

No capítulo 1 discutem-se a função reguladora do Estado e sua necessidade de estabelecer a ordem por meio de leis e práticas que privilegiem o coletivo. Apresentam-se os diferentes níveis de controvérsia gerados pela ação do Estado, que se mostram marcantes nas Políticas de Regulação Social, dentre as quais inserem-se as Políticas de Controle de Armas. Comparam-se suas características às de outras áreas de regulação, como as das drogas, do álcool, do aborto e mesmo do comportamento sexual, para explicar a razão de ser essa uma área tão polêmica e por vezes contraditória, justamente por mexer, regular, proibir ou alterar o comportamento individual de acordo com a mutabilidade dos valores morais da sociedade, o que regularmente se choca com a opinião e valores das minorias. Como ferramenta para análise em políticas públicas, comenta-se o enfoque apresentado por John Kingdon sobre a abertura de janelas de oportunidade na agenda governamental que favorecem a aprovação de novos controles.

Define-se o Controle de Armas em decorrência das leis que estruturam procedimentos burocráticos administrativos e sistemas de informações que permitam avaliar a elegibilidade pessoal, registrar a posse, licenciar o porte, identificar reciprocamente armas e proprietários, tomar consciência dos possíveis eventos que os envolvem e, paralelamente, coibir o acesso a armas ilegais. Por fim, apresentam-se os elementos constituintes do debate, principalmente em torno da necessidade do controle eficiente de armas para melhorar o controle da violência. Tais elementos dividem opiniões, polarizam grupos e promovem o surgimento ou o fortalecimento de organizações não-governamentais (ONGs) que defendem novas propostas ou antigas práticas e crenças.

O capítulo 2 apresenta o caso da Grã-Bretanha, muito discutido internacionalmente. Detentora das mais antigas leis de controle de

armas, a Grã-Bretanha evoluiu da completa liberação da posse de armas, no início do século XX, para um dos sistemas mais restritos atualmente no mundo. Hoje, na Grã-Bretanha, para alguém possuir uma arma, é preciso que convença a polícia britânica de que dispõe de uma *boa razão*, ou seja, uma justificativa, o que na prática significa estar associado a um clube de tiro, pois o argumento do uso de arma para autodefesa já não dá direito à posse desde 1967.

O controle é efetuado pelo *Home Office*, órgão central de justiça e de segurança pública, e pelas forças descentralizadas de polícia, tendo ambos por premissa que “armas colocam em risco a segurança pública e devem estar sobre rigoroso controle”, o que é feito por meio de detalhada investigação sobre a pessoa a quem se confia uma arma e por rígido controle sobre a disponibilidade e as condições de uso e de guarda. Contudo, mesmo um sistema tão severo de controle da pessoa e das armas não evitou massacres que redundaram em novas proibições e banimentos de armas, pelas quais o governo britânico pagou pesadas indenizações.

As leis parecem ter chegado ao limite de rigorosidade aceito pelas associações de praticantes de tiro esportivo, representados na *British Shooting Sport Council (BSSC)* que congrega o *lobby das armas* britânico, bem inferior ao americano em número de associados e em força política. Os que advogam a necessidade de maior controle, como as organizações coordenadas pela *Gun Control Network (GCN)*, não têm a mesma opinião.

Na ausência de novas tragédias que causem profundas comoveções e induzam a novas mudanças, os esforços governamentais estão centrados na integração dos sistemas de informações criminais e na padronização dos procedimentos para as cinquenta forças policiais regionais que dispõem de grande autonomia e poder discricionário na concessão das licenças de armas. As atenções e reclames se voltam também para a reavaliação de toda a legislação a fim de torná-la mais simples e flexível, sem perder o rigor.

No capítulo 3 apresentam-se os EUA, caso oposto ao da Grã-Bretanha, não tanto pelo rigor, haja vista que alguns Estados americanos têm leis tão rigorosas quanto as britânicas, mas pela cultura e forma de relacionamento da sociedade com um de seus

símbolos mais caros, as armas. A colonização em ambiente selvagem e o movimento de ampliação de fronteiras fizeram das armas instrumento indispensável à sobrevivência e à ideologia da liberdade trazida pelos pioneiros; tais fatores foram depois reafirmados nas batalhas pela independência, durante a conquista do Oeste e, sobretudo, pela Guerra Civil que coroou o esforço dos governos de então em armar a América.

A base da polêmica americana deve-se à Segunda Emenda Constitucional de 1791, um dispositivo destinado a equilibrar forças entre o recém-formado governo central e os Estados-membros, dando a eles o comando das forças milicianas encarregadas da segurança contra inimigos externos e mesmo internos, no caso de o Estado tornar-se tirânico. O texto da emenda deixa margem à dupla interpretação quanto à possibilidade de o direito à posse de armas se aplicar a todo cidadão ou apenas aos membros das milícias, hoje substituídas pela Guarda Nacional. Um direito universal à posse é defendido desde 1871 pela *National Rifle Association (NRA)* que se tornou um ícone da *cultura das armas* e uma das principais forças políticas americanas que se opõem a qualquer forma de controle que vise a limitar a disponibilidade e o acesso a armas por civis.

O cinema americano, com muitos exageros, revelou-se o principal agente propagador dessa cultura, mas o volume de tragédias individuais e coletivas com armas fez surgir um vigoroso movimento contrário, liderado, desde os anos 70, pela *Handgun Control, Inc. (HCI)*. No período entre a preocupação com gângsteres, nos anos 30, os assassinatos dos irmãos Kennedy e de Luther King nos anos 60, passando pelo significativo aumento da violência urbana nos anos 80 e começo dos anos 90, cinco grandes projetos de leis (*Acts*) (1934, 1938, 1967, 1986 e 1994) foram aprovados após difíceis batalhas no Congresso. Destes, quatro tratavam de aumento no controle que é executado pelo *Bureau of Alcohol Tobacco and Firearms (BATF)*.

Recente onda de massacres tem mantido o controle de armas (*Gun Control*) como assunto nacional, dada a insistência com que jovens estudantes e suas armas se colocam como os novos “fora-da-lei”. Alguns programas de combate à violência armada e ao fácil acesso a arma por criminosos foram recentemente implementados

pelo governo federal e uma nova e paralela forma de controle, considerada fatal para a indústria das armas, vem sendo tentada com ações na justiça, movidas por cidades que reclamam reparações milionárias pelos custos diretos e indiretos que tiveram com a violência por uso de armas.

Nos capítulos 4 e 5 descrevem-se os casos do Canadá e da Austrália, países intermediários na rigidez da legislação, o que é devido, em parte, à herança da colonização britânica e de seu sistema de controle e, em parte, da mesma forma com que ocorreu nos EUA, à dinâmica de colonização de amplas fronteiras em que armas se fizeram extremamente necessárias.

No Canadá, diferentemente dos EUA e da Austrália, a lei e a ordem do governo central foram mantidas pela *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)* que se fez presente nas fronteiras de colonização antes dos movimentos migratórios, fato que impediu o desenvolvimento do padrão americano de colonização baseado na cultura individualista e pela força das armas. A ausência de sérios conflitos internos com índios e entre os próprios colonos somada ao gradual e pacífico processo de independência do país deixaram o “gosto” pelas armas na exata dimensão da necessidade do uso para a sobrevivência, prática da caça e pelo desenvolvimento da tradição esportiva. Este último fator faz com que os canadenses apresentem, em termos *per capita*, números de armas longas – carabinas, cartucheiras e rifles – muito próximos aos dos americanos.

A evolução do sistema de controle foi inspirada no britânico, porém os canadenses, desde o início da colonização do Oeste, manifestaram clara preocupação com as pistolas, devido à letalidade de seu uso. Propositadamente procuraram evitar o exemplo de seus vizinhos americanos. Assim, como não tiveram grandes problemas com armas ao longo do processo de colonização, um significativo avanço na legislação aconteceu apenas em 1977, com a implantação do *Firearms Acquisition Certificate (FAC)*, administrado pelo *Canadian Firearms Center (CFC)*, agência central responsável por aplicar as leis, combater o tráfico de armas e por ministrar cursos e treinos obrigatórios a proprietários de armas.

Um massacre de 14 mulheres na Universidade de Montreal em 1989, seguido por outros incidentes semelhantes, desencadeou

o esforço nacional liderado pela *Coalition for Gun Control (CGC)* na busca de significativas mudanças que foram aprovadas entre 1995 e 1998. Tal esforço foi amplamente debatido no Parlamento e duramente combatido pelos *lobbies das armas* canadense e americano, que com suas influências levaram uma das províncias, Alberta, a apelar à Corte Provincial e depois à Corte Nacional. Contudo, as Cortes reconheceram os novos controles como constitucionais e necessários. Assim, legitimaram a nova legislação que foi implantada em janeiro de 2003. Mesmo assim as pressões do *lobby* continuam, principalmente sob forma de críticas diretas ao governo central, devido ao montante de gastos para a total implantação do novo sistema de registro e licenciamento, o que ultrapassa em muito as estimativas iniciais.

Como o Canadá, a Austrália também teve colonização similar à americana, quando as armas também se mostraram imprescindíveis à sobrevivência em ambiente selvagem e inóspito, característica da maior parte daquele subcontinente. Contudo, o controle australiano evoluiu de acordo com os moldes do britânico, embora de forma mais branda que no Canadá, dada a autonomia legislativa dos Estados australianos, nesse ponto, mais semelhante à dos Estados norte-americanos, o que fez com que alguns Estados desenvolvessem razoáveis sistemas de registro e licenciamento de armas enquanto outros não.

O esforço australiano por maior controle começou na década de 70, porém, uma real mudança ocorreu após a tragédia de *Port Arthur* em 1996. Um massacre de 36 pessoas e a sequência de outros incidentes fizeram com que o movimento iniciado pela *Gun Control Australia (GCA)* ganhasse corpo, levando à aprovação de legislação unificada em 1997 que obrigou o registro universal das armas e a filiação de seus proprietários a clubes de tiro como condição para obterem novas licenças. O direito à posse passou a ser um privilégio condicional, concedido em confiança e mediante a apresentação de uma *razão genuína*, tal qual o critério da *boa razão* britânica.

A Austrália banuiu as armas de assalto, vindo a recolher 630 mil – o que representa 66% do estoque total estimado dessas armas – por meio de um sistema de recompra de armas (*pay-back*), a

custo avaliado em 400 milhões de dólares australianos. O atual desafio australiano é manter as mudanças implantadas, pois a pressão do *lobby das armas* para rever a legislação é constante e o apoio político dos partidos ao atual controle se mostra vulnerável.

No capítulo 6 aborda-se o Brasil e seu “descontrole com armas” apesar de dispor de boa legislação. A discussão do papel das armas na manifestação da violência emergiu na década de 90 e o tema do controle ganhou evidência na exata proporção do assombroso aumento da violência com armas. Tal situação de efetivo descontrole vem incentivando a organização de seminários, campanhas, movimentos e mesmo de estudos, embora ainda incipientes, para a identificação dos problemas e propostas de soluções. Discorre-se sobre as limitações do aparelho estatal nacional para o combate à violência, o que determina o forte sentimento de insegurança, a conseqüente corrida às armas, corrida essa incentivada pelos mais radicais defensores da posse de armas. Observa-se o aumento na procura por armas ilegais, mais baratas e o excessivo crescimento na demanda por segurança privada.

Descrevem-se os controles implementados pela recente legislação de 1997 que criou o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), legislação considerada avançada e bastante rígida quando comparada à dos demais países. Entretanto, mostra-se insuficiente diante da gravidade do problema caracterizado pelo enorme estoque de armas ilegais, principalmente as nacionais e de baixo calibre, que são justamente as usadas em mais de 70% dos crimes em que aparece o seu uso. O estoque de armas ilegais mostra-se como o ponto central para qualquer forma de controle.

REGULAÇÃO, CONTROVÉRSIA E DEBATE

SUMÁRIO: 1.1 O estado e a regulação – 1.2 A controvérsia da regulação – 1.3 Estruturas de análise de políticas reguladoras – 1.4 O controle – 1.5 Os elementos componentes do debate em torno do controle: 1.5.1 A relação entre armas e violência; 1.5.2 Os acidentes e os suicídios; 1.5.3 O propósito das armas e o argumento da autodefesa; 1.5.4 As externalidades do estoque de armas; 1.5.5 A teoria da meta final; 1.5.6 O risco das pistolas: melhor forma de defesa ou de ataque?; 1.5.7 Armas, um problema epidemiológico?

1.1 O ESTADO E A REGULAÇÃO

A primeira e principal função de qualquer Estado é a de instituir a lei e manter a ordem. Hobbes, no *Leviatã*, define a ausência da ordem como o perfeito “estado de natureza”, uma condição anterior ao estado civil, sem lei e onde os homens viviam para guerrear, matar ou ser mortos, sem maiores conseqüências além da decorrente de um novo conflito: uma admirável anarquia caracterizada pela violência e pela insegurança.

Nessa visão, para alterar a situação “natural” e poder garantir seu maior bem, o direito à vida, os indivíduos tiveram de fazer um pacto de submissão, trocando suas liberdades individuais por uma liberdade regulada pelo *Estado Leviatânico*, chefiado pelo

Monarca, entendido por Hobbes como a melhor forma de governo, que ficava encarregado de assegurar primeiramente a ordem, o principal bem público e base para a provisão dos demais bens. Contudo, Hobbes também reconheceu o direito dos homens de defenderem suas vidas quando o soberano não o pudesse fazê-lo (Krujschke, 1995, p. 67).

Já no modelo de Lock, o Parlamento substituiu o Monarca no comando do *estado civil*, no qual os homens tiveram seus direitos ampliados pela inclusão do direito de defesa de suas propriedades, entre as quais a própria vida, mesmo que contra o Estado, caso este passe a desvirtuar-se de suas funções ou torne-se tirano. Nos dois modelos – de Hobbes e de Lock – consta a sequência, iniciada por Maquiavel, sobre a moderna discussão das relações entre o Estado e o cidadão, estabelecidas por regulação com o objetivo de garantir a ordem geral, o que significa a imposição das necessidades públicas sobre as necessidades e desejos individuais por meio das leis. É justamente nos limites entre o que deve o Estado e o que podem os indivíduos, que se estabelecem os embates e as controvérsias, os avanços e os recuos nos controles sociais necessários à manutenção dos objetivos principais.

O sociólogo e teórico alemão, Max Weber, argumentou que só ao Estado cabe a primazia do monopólio da violência. Também seu conterrâneo, Sigmund Freud, que embora tenha sido mais atuante no ramo da Psicanálise, fez também considerações sociológicas sobre as razões e ações do Estado para o controle social, como ressalta Eugène Enriquez, também sociólogo, em sua análise da obra freudiana:

Para manter a paz interior e impedir que esses movimentos de questionamento perturbem em demasia o funcionamento social, a comunidade do povo se forja num Estado que a represente. O Estado é o antídoto da guerra civil sempre possível [...] O Estado, em sua obra de representante da comunidade inteira (logo, da vontade coletiva), exerce um duplo papel: defende a integridade da comunidade contra as outras e reclama o sacrifício da satisfação das pulsões de seus membros em seu seio. Ele

possui, nesse papel duplo, o monopólio da violência (Enriquez, 1983, p. 153).

A discussão do papel do Estado na questão do monopólio da violência e sobre as reações sociais derivadas da ausência ou fraqueza do Estado mereceria maior aprofundamento teórico. Contudo, apesar da importância, tal incursão fugiria ao escopo pretendido neste trabalho.

Nos Estados modernos, a manutenção da ordem e a instituição de maior ou menor controle social, de acordo com as características históricas e culturais de cada sociedade, passam pela execução das políticas públicas que, conforme a sintética definição de Dye, podem ser entendidas como “qualquer coisa que o Estado faça ou deixe de fazer objetivando maximizar o bem-estar da sociedade”. Boa parte dessas políticas e da regulação do comportamento social é estruturada com base em critérios de ordem técnica, científica e moral, pela mescla de ambos ou muitas vezes pelo embate desses dois componentes. Basicamente, a regulação é instituída ou alterada sempre que a sociedade entenda que algo se tornou perigoso à segurança geral ou atente contra seus mais atuais valores morais (1984, p. 2).

1.2 A CONTROVÉRSIA DA REGULAÇÃO

A implantação de *Políticas de Controle* é naturalmente polêmica e controversa. Segundo definição e terminologia de Theodore J. Lowi (apud Spitzel, 1995, p. 4), em áreas nas quais a possibilidade de coerção do Estado para fazer a regulação é remota, a probabilidade de controvérsia é baixa. Situam-se nessas áreas as *Políticas Distributivas* como programas de criação de empregos, subsídios para a agricultura, programas de renda mínima, de bolsa-escola e outras que afetam uma classe ou grupo da sociedade. Outra área de baixa controvérsia é a das *Políticas Constituintes* como administração do Estado, orçamento público e processos e serviços, elementos esses que afetam o ambiente de conduta da maior parte da sociedade. Nestes dois tipos de políticas

o objetivo do Estado é o de “criar benefícios” e de estruturar o ambiente de conduta coletiva antes que “regular a conduta individual”, daí o baixo nível de polêmica.

Quando a possibilidade de coerção do Estado é imediata, a probabilidade de controvérsia também é grande, sendo esse o caso das *Políticas Redistribucionistas* como: política fiscal e monetária, imposto de renda progressivo e programas de bem-estar social; políticas originalmente destinadas a atender a amplo espectro da sociedade, o que faz com que haja diluição do peso da coerção do Estado. Por fim, as *Políticas Reguladoras* que procuram direcionar a conduta individual não somente de pessoas, mas também de empresas e outras organizações, tendo como melhores exemplos leis sobre aborto, crimes mais graves, de trânsito, de controle sobre produção e consumo de alimentos e de controle de armas. O quadro a seguir resume as combinações possíveis e numera uma ordem de controvérsia na qual “1” é mais controverso que “2”, e assim por diante.

Quadro 1

Coerção governamental e as controvérsias
entre tipos de políticas

		Habilidade de Coerção	
		Conduta Individual	Ambiente de Conduta
Possibilidade de Coerção	Remota	3 Distributivas	4 Constituintes
	Imediata	1 Regulatórias	2 Redistribucionistas

Fonte: Spitzel, 1995, p. 4.

Definem-se as *Políticas de Controle de Armas* como pertencentes à categoria das *Políticas Reguladoras*, detentoras de alta possibilidade de coerção e que incidem diretamente sobre a conduta individual, e assim, pelo exposto acima, como uma das formas de políticas mais controversas dentre as existentes.

Enquanto não houver dúvidas no que tange à necessidade da regulação do acesso e posse de armas por parte de civis, ao menos nas sociedades mais civilizadas e democráticas, a controvérsia se instala no mérito de quanta regulação é necessária e aceitável devido à própria natureza do objeto a ser regulado. A questão é decorrente do fato de que sempre que o Estado procura regular ou moldar o comportamento individual – no caso para o uso ou para a definição do que seja o mau uso das armas – as divergências se estabelecem em patamares superiores às das regulações que visem a alterar ou prover benefícios generalizados ou dispersos na sociedade, como nas políticas de emprego, de saúde e de educação em que o objeto de regulação é mais o ambiente de condução do que a conduta em si.

Segundo Spitzer (1995, p. 3) em seu livro *The politics of gun control*, o controle de armas situa-se claramente no centro das políticas controversas por pretender regular a conduta individual de forma direta. No mesmo grupo de regulação do controle de armas está a regulação das drogas, cigarros, bebidas alcoólicas, prostituição e mesmo do comportamento sexual. Todos esses tópicos são tratados pelas áreas de segurança, de saúde e de moral e inseridos nas *Políticas de Regulação Social*. Tais áreas envolvem questões tecnicamente não tão complexas, porém, altamente polêmicas dadas as diferentes visões divididas pela competição entre as partes oponentes. Outra denominação para a mesma área é de *Políticas Morais*, em geral promovidas para modificar antigos e ultrapassados valores e costumes por força de lei.

Spitzer usa a definição de política de regulação social de dois cientistas sociais (Raymond Tatalovich e Byron Daynes) considerando “o exercício da autoridade legal para modificar ou trocar valores comunitários, práticas morais e norma de condução interpessoal, dentro de um novo padrão de comportamento”. Os melhores exemplos dessas políticas são os seguintes temas: o aborto, os direitos da mulher, o controle do crime, a pornografia, os direitos dos homossexuais, os direitos civis e o controle de armas (Spitzer, 1995, p. 5). Assim, outra razão para a controvérsia em torno do controle de armas é que este é fortemente permeado por conflitos advindos das mudanças em aspecto de valor pessoal ou moral,

sendo estes bem mais sensíveis que quaisquer outros, inclusive os de aspecto econômico.

Em *The changing politics of gun control*, Bruce e Wilcox, referindo-se aos EUA, ressaltam a grande similaridade entre as questões de políticas públicas para o controle de armas e aborto. Ambos são assuntos que requerem pouca informação técnica para seu entendimento, porém, como também frisado por Spitzer, a maior parte do conteúdo do debate sobre aborto consiste em dois aspectos principais: se as mulheres podem fazê-lo ou não e, se podem, em quais situações. Da mesma forma, o debate sobre armas consiste, quase que em sua totalidade, nas medidas de controle a serem tomadas e na real eficácia de tais medidas para reduzir crimes e mortes acidentais. Ambos os temas – aborto e armas – envolvem confrontos entre grupos bem organizados, mas enquanto os grupos que competem no campo do aborto têm relativa paridade quanto aos recursos financeiros, os dois grupos que se defrontam na questão do controle de armas não têm o mesmo equilíbrio de forças. O lado que se opõe ao estabelecimento de maiores controles possui superioridade de recursos financeiros e de influência política em relação ao seu antagonista.

Ativistas dos dois lados, tanto na questão do aborto quanto no controle de armas, têm intensas motivações, principalmente aqueles que têm posição mais conservadora. Em ambos os campos há o confronto de valores e de direitos que envolvem decisões individuais e coletivas. No debate do aborto, o ponto-chave é a contraposição entre o direito à vida e o direito à liberdade de escolha individual, condicionados à tese de que o feto, a partir de determinado momento, pode ser considerado um indivíduo com direitos a serem preservados independentemente dos direitos da mãe. Na controvérsia do controle de armas, o ponto central se expressa sobre a veracidade da relação entre armas e violência e em como isso ocorre (Bruce e Wilcox, 1998, p. 8).

Nos EUA, aborto e controle de armas mostram-se decisivos para a definição de votos nas eleições, por serem assuntos que influenciam fortemente as preferências políticas e de partidos, dada a formação social, educacional e religiosa dos eleitores. Como em outros tópicos da regulação social, o controle de armas desencadeia

batalhas políticas entre as partes envolvidas, partes que procuram ampliar suas coalizões e que são geralmente lideradas por políticos que tentam capitalizar suas próprias crenças e convicções sobre a necessidade de mais ou de menos controle.

1.3 ESTRUTURAS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS REGULADORAS

Como bem frisa Dye (1984, p. 14), se os modelos de análise de políticas não são capazes de resolver conflitos de valores, podem ao menos formar uma estrutura de análise do problema, provendo melhor compreensão e base para prescrição de políticas. Como parte das políticas públicas, e especificamente das de regulação social, o controle de armas é mais bem entendido com o auxílio de estruturas que dispõem de considerável poder de explicação e de razoável predição das tendências de mudanças. Analistas de políticas públicas, além da preocupação com a sua natureza, vêm se dedicando mais recentemente também ao estudo das formas e da rapidez com que as mudanças ocorrem.

Spitzer (1995, p. 15-16) defende que os assuntos aos quais se aplicam as teorias de políticas de regulação social apresentam distintas características, sobre as quais o controle de armas cai muito bem. São elas: a) questões singulares que despertam intensa polarização entre grupos caracterizados por extremismo e relutância em ceder ou assumir compromissos; b) dificuldade em juntar e mobilizar a opinião pública, que são requisitos essenciais ao suporte e manutenção do movimento; c) partidos políticos que usam do assunto e da polarização decorrente para atrair votos; d) grande autonomia dos Estados e governos locais para fixação dessas políticas; e) política federal dominada pelo Congresso que, em geral, tem baixa taxa de inovação e forte associação com o *status quo*; f) envolvimento presidencial que, em geral, apenas tem caráter simbólico; g) agências federais com pequena autoridade cuja ação é dominada por interesses de políticos, grupos econômicos e pelo próprio governo central; h) deliberações das Cortes Supremas que ocasionalmente intervêm para definir o assunto.

Baungartner e Jones (1993) descreveram um processo de maturação muito aproximado ao da evolução biológica, consistindo em alternância de um longo período de pequenas mudanças com um curto período de rápidas transformações no controle. Já Carmines e Stinson (1989) definem especificamente o controle de armas como assunto evolucionário (*issue evolution*) que, ao vir à tona, ganha importância, polariza a opinião pública e promove o alinhamento a favor ou contra os partidos políticos em torno do tema.

A evolução das tentativas de soluções de problemas por regulação a partir de pequenas alterações até o ponto de maturação para grandes mudanças pode representar avanços como também reveses. Nos EUA, algumas previsões em meados dos anos 90 eram de que nada mudaria nas políticas de controle de armas num futuro próximo, uma vez que a arena política no Congresso estava com certo equilíbrio de forças e havia muita dificuldade de mobilização popular. Contudo, e de forma ampla, as políticas de regulação social já vinham se alterando rapidamente ao longo das últimas duas décadas como na questão ambiental, nos anos 80, e na regulação da indústria automobilística e do tabaco, em meados dos anos 90.

Bruce e Wilcox, escrevendo em 1998, portanto em período que antecedeu à última onda de crimes múltiplos nos EUA, já ressaltavam a concordância de opinião de muitos analistas de que, apesar da grande polêmica e do debate gerado pelo assunto, a tendência seria de aumento na regulação a favor do controle de armas nos EUA na próxima década (Bruce e Wilcox, 1998, p. 13 e 19). Novos fatos surgiram desde então e as atenções voltam-se agora para a possibilidade de quebra do poder do *lobby das armas* pelo uso dos mesmos meios e princípios que já derrubaram o poder dos outros dois setores: a regulação e o controle social.

Uma sólida estrutura teórica de análise, formulada em 1993, por P. A. Sabatier e C. J. Hank, mostra-se mais bem aplicável para o estudo aprofundado de casos de cada país do que para a análise do movimento conjunto e mais exploratório, como o pretendido neste trabalho. É a chamada *Advocacy Coalition Approach*.¹ Essa

¹ A intenção é fazer uso desta estrutura para avaliação mais profunda para o caso específico do Controle de Armas no Brasil em um trabalho de doutoramento.

estrutura procura analisar a produção de mudanças no espaço de tempo de mais de uma década como consequência da interação entre coalizões opostas (*pró-armas* e *pró-controle*) realizada em diferentes níveis ou anéis centrais e periféricos de crenças. Em tal estrutura há um subsistema de interações condicionadas por parâmetros – atributos do problema, distribuição de recursos, valores culturais, estrutura social e regras legais –, bem como por eventos externos, ou seja, mudanças socioeconômicas, mudanças no sistema de coligação governamental e mudanças produzidas pelo subsistema.²

Outra recente estrutura de análise, cujo entendimento e aplicação têm relativa facilidade – o que é preferível para este trabalho –, foi apresentada por John Kingdon em 1995, interessado que estava nas razões que conduzem um problema à agenda governamental e na forma com que são geradas suas alternativas de solução, no caso em estudo, a implantação de novos controles.

We will consider not how issues are authoritatively decided by the president, Congress, or other decision makers, but rather how they came to be issues in the first place. We will try to understand why important people pay attention to one subject rather than another, how their agendas change from one time to another, and how they narrow their choices from a large set of alternatives to a very few (kingdon, 1995, p. 2).

Kingdon formulou um sistema composto por três processos ou correntes: a primeira é a *corrente dos problemas* (*problems stream*) e relaciona-se com as deficiências estruturais, conjunturais ou mesmo circunstanciais representadas por crises e tragédias variadas que ocorrem por razões de desleixo, falta de recursos, falta de manutenção ou mesmo desonestidade, tais como: quebra de sis-

² Um resumo dessa estrutura de análise, a definição de políticas públicas e conceitos de avaliações encontram-se no trabalho de Bellan (2000, p. 12-44). O sentido de alguns conceitos usados neste trabalho, como consistência, efetividade, eficácia, eficiência e sistema, já foi definido no glossário.

temas financeiros, graves acidentes em meios de transportes, escândalos políticos envolvendo corrupção, altos custos de manutenção de sistemas administrativos ou de prestação de serviços públicos, enfim, situações que chocam a opinião pública e clamam por soluções imediatas.

Deve-se levar em conta a forma com que são reconhecidos e em que condições tais situações passam a ser definidas como problema. Em geral, são situações trazidas à atenção das pessoas e do Estado por uma série de indicadores sociais e econômicos, ou são outros tipos de situações que venham a se constituir como problemas – crises, desastres, escândalo –, acontecimentos esses denominados por Kingdon como *eventos-foco*. Podem também ser conseqüências de mecanismos de retroalimentação e de avaliação dos programas e políticas implementados. “People define conditions as problems by comparing current conditions with their values concerning more ideal states of affairs, by comparing their own performance with that of other countries, or by putting the subject into one category rather than another” (Kingdon, 1995, p. 19).

A segunda é a *corrente das propostas (policies stream)*,³ formuladas e desenvolvidas por especialistas e ativistas devido à acumulação de conhecimento acadêmico e prático. Como exemplo pode-se citar que uma escola de economistas argumenta que determinadas regulações apenas atrapalham o livre mercado e a baixa de custos produtivos. Outra escola defende que, em certas áreas, o governo deve trocar a função produtiva pela de regulação por meio de agências reguladoras. Da mesma forma, ONGs ligadas ao combate à violência apontam falhas na atual política de segurança pública e formulam ações e programas alternativos. A *corrente das propostas* é sensível a pressões e influências da opinião pública e é guiada pelos valores sociais e ampliada pela difusão de novas idéias.

A geração e seleção das propostas, segundo Kingdon, é similar ao processo biológico de seleção natural. No início, inúmeras

³ Preferiu-se usar o termo “proposta” para a tradução de “policy” para se evitar confusão com a tradução do termo “politics”, que é também traduzido por “política”, mas com um sentido diferente.

políticas são disponibilizadas por pesquisas, relatórios, projetos, audiências, testemunhos ou mesmo conversas informais que ficam fluando em uma *sopa primitiva* e ao entrar em contato umas com as outras são revistas e combinadas e voltam ao caldo. As políticas sobreviventes a uma série de combinações e eliminações por critérios de viabilidade técnica, possibilidade orçamentária, suporte ou oposição política, ajuste aos valores dominantes e à opinião pública, acabam por se candidatar à disputa final por um lugar na *agenda governamental*.

Por fim, a terceira corrente, é a *corrente política* (*political stream*), produzida pelos partidos, grupos de interesses que os apóiam e pelo aparato governamental burocrático, corrente também sensível à opinião pública, ao resultado das eleições e, principalmente, pelas trocas em postos e cargos-chave do poder executivo e legislativo, fatores que se combinam e recompõem as forças e o direcionamento político.

As correntes são independentes uma em relação à outra, têm regras e dinâmicas próprias, cada uma pode ajudar a promover ou demover a possibilidade de acesso de um problema específico à agenda governamental. Kingdon concebe a *corrente das propostas* como um elo e como estrutura de apoio que geram alternativas a serem usadas pelas outras duas correntes. Dessa forma, os empreendedores de políticas que investem tempo e recursos para entender e formular propostas têm o papel não somente de chamar atenção dos políticos para os problemas, mas também de disponibilizar alternativas de solução.

Determinadas circunstâncias e tempos críticos forçam a abertura de *janelas de oportunidade* mais comumente abertas em razão de graves problemas – *eventos-foco* – ou por mudanças significativas na *corrente política*. Quando da junção ou convergência das correntes, as *propostas* de soluções se aproximam dos *problemas* e se compõem com as forças da corrente política, aumentando em muito a probabilidade de uma proposta ser aprovada e assim vir a mudar o *status quo* em determinado campo das políticas públicas (Kingdon, 1995, p. 15-20).

No apêndice de seu livro, no qual trata da metodologia, Kingdon argumenta que o uso dessa estrutura de análise melhor

se aplica a problemas que sejam *amplos* em importância e complexidade, que passem por variações na importância que lhes são destinados ao longo do tempo e, por fim, que carreguem um forte *confronto* de interesses. Tais elementos são suficientes para credenciar seu uso em políticas de controle de armas.

Pretende-se neste trabalho usar tal estrutura apenas como guia de entendimento dos principais elementos responsáveis pelas mudanças nas políticas de controle de armas.

1.4 O CONTROLE

O que é de fato o controle de armas, e qual a razão para tanta polêmica? Ele tem tantos significados e sentidos quanto os têm os objetos a ser controlados. Institucionalmente, sob a ótica governamental, pode ser definido como o conjunto das leis, normas e práticas que possibilitam aos órgãos estatais encarregados da segurança e da ordem pública atuarem de forma administrativa e jurídica para minimizar os riscos de mau uso de um instrumento considerado intrinsecamente perigoso e que por esse atributo coloca facilmente em risco a segurança individual e pública quando em mãos criminosas ou desequilibradas.

Operacionalmente, a parte central do controle é composta por um *sistema de registro* no qual se armazenam os dados dos proprietários e das armas e possibilita a emissão do *certificado de registro* e por um *sistema de licenciamento do porte* que habilita o porte de armas fora das residências. As informações sobre os proprietários e sobre suas armas permitem a adoção de políticas de prevenção ao mau uso. Além disso, o registro de armas aumenta o reconhecimento dos riscos e da responsabilidade dos proprietários, o que por consequência promove maior comprometimento com a segurança na guarda, transporte e uso de armas.

Normalmente os dois sistemas são criados de forma interligada e o registro é condição necessária para a venda ou transferência legal de armas entre proprietários. O sistema de controle adquire melhor desempenho e efetividade na razão direta da integração de outros sistemas já existentes ou pela incorporação de novos. Alguns

exemplos: *sistemas de informações criminais* que permitem a checagem de antecedentes e da condição legal do potencial comprador de armas, *sistema de controle de estoque* que é alimentado com as informações advindas da produção, importação e venda de armas, o que permite também o controle das práticas de comércio de armas e, por último, *sistema de rastreamento de armas*, usado para a averiguação dos caminhos legais e ilegais que as armas percorrem até que sejam capturadas e, em alguns casos, recapturadas pela polícia.

Juridicamente, o controle se dá pela imposição de cinco critérios. A *condição legal* é relacionada à situação jurídica como idade mínima, ausência de antecedentes criminais, fatores esses que permitem ou não a alguém ter a posse ou o acesso a alguma arma. As *habilidades física e mental* são atestadas por meio de exames, práticas e entrevistas visando a assegurar que a pessoa tenha de fato a necessária capacidade para o manuseio e o discernimento do momento e forma apropriada para o uso de arma. A *restrição de local* diz respeito à estipulação de determinados ambientes – residências, locais de trabalho e principalmente espaços públicos – nos quais é possível possuir ou portar arma. Este critério está relacionado à convenção de momentos e situações em que a arma possa ser usada. O critério de *proibição* aplica-se ao objeto-arma, tal qual para determinados modelos que são proibidos a civis ou foram banidos do mercado. Por último, a *penalidade* imposta por multa ou prisão, que não são excludentes, e são aplicadas como meio de coerção pelo Estado para fortalecer a efetividade do controle.

A evolução histórica e cultural de cada sociedade determina relação própria para a posse de armas por civis, o que também implica diferentes níveis de tolerância ou de aceitabilidade ao controle. De modo geral, esses níveis vêm sendo progressivamente ampliados com a adição de novos critérios jurídicos e maior rigor na austeridade com que são infligidos, bem como pela incorporação de outros sistemas de controle paralelos. Todavia, cada novo propósito ou real ampliação nos limites do controle gera múltiplos cenários de ações, oposições e conflitos entre as pessoas que são a favor ou contra o controle ou ao aumento deste.

Para uns, possuir armas é uma questão de gosto e estilo de vida. Tais pessoas as usam em práticas esportivas bem regulamentadas, têm apreço pelo desenho, qualidades tecnológicas e características de precisão. Para outros, trata-se de garantia do direito supremo e individual de autodefesa; identificam nas armas, principalmente nas pistolas, o instrumento mais apropriado para assegurar tal direito. Para ambos os tipos de defensores do uso de armas, o controle representa burocracia, aborrecimento, perda de direitos individuais e pagamento de taxas. São indivíduos que se consideram suficientemente equilibrados, garantem que nunca farão mau uso de uma arma e se sentem seguros de que elas não virão a cair em *mãos erradas*.⁴ Para os que não têm a mesma consideração e apreço e nem confiam tanto na infalibilidade do discernimento e do equilíbrio humano, armas estão mais associadas ao descontrole e à violência do que ao esporte e à autodefesa. Defendem a idéia de que a forma legal de aquisição leva ao aumento do estoque ilegal e da probabilidade de as armas caírem em mãos de criminosos, de jovens instáveis e de provocarem acidentes, principalmente com crianças.

1.5 OS ELEMENTOS COMPONENTES DO DEBATE EM TORNO DO CONTROLE

A divisão de opiniões e a discussão sobre armas, sua importância e função nas sociedades são antigas. Na antiga Grécia, Aristóteles (384-322 a.C.), em seu livro *Política* defendeu que a posse de armas como espadas, facas e outras, era uma forma de as pessoas garantirem e exercerem sua cidadania; Platão (427-347 a.C.), em *República*, preferiu a população desarmada para melhor controle e governo, exercidos pela elite aristocrática e hierarqui-

⁴ A expressão "mãos erradas" significa a transferência das armas para mãos de crianças e jovens, de delinquentes e criminosos e também de pessoas desequilibradas. É também aplicada aos indivíduos que no momento da aquisição da arma gozem de perfeito equilíbrio mental, todavia, por circunstâncias variadas, posteriormente venham a sofrer de sérios desequilíbrios.

zada; Cícero (106-43 a.C.), o grande orador romano e republicano reivindicou em sua obra *De Officiis*, o uso de armas pela população para a autodefesa e contra a tirania. Na Itália renascentista, Maquiavel (1469-1527), advogou em *Discursos, A arte da Guerra e O Príncipe* a necessidade de a população estar armada para a manutenção do reino e da ordem (Kleir, 1999, p. 2; Kruschke, 1995, p. 59-65). Entretanto, em tempos mais recentes, e ao contrário de muitas outras independências, viu-se Mahatma Gandhi (1869-1948) fazer a de seu país sem ordenar, e até mesmo combatendo, o uso de qualquer tipo de "arma" que não fosse a desobediência a um regime opressor. Tais homens têm suas opiniões constantemente invocadas nessa discussão.

Torna-se impossível discorrer a respeito do controle de armas sem um breve alinhamento dos elementos básicos que compõem e que geram debate dos mais passionais e tecnicamente desafiante na área das políticas públicas. Apesar de se reconhecer amplo posicionamento intermediário entre os pólos, para efeito de simplificação de análise e com base na controvérsia e polarização, resume-se o debate em dois lados opostos, doravante denominados *pró-controles* e de *pró-armas*.

Os dois lados têm seus participantes, seguidores, heróis e vilões. Contra o aumento de controle estão as associações e clubes de caça e tiro ao alvo, associações de colecionadores, entidades de defesa aos direitos individuais, organizações paramilitares, também chamadas de milícias, e outras de cunho liberal-conservador. Entre os que lutam por maior controle estão organizações não-governamentais de perfil progressista, organizações fundadas por vítimas, por parentes de vítimas da violência por armas e por pessoas sensibilizadas com o problema, organizações de saúde pública, associações de pais e mestres e, pela própria formação e função, pelas agências governamentais de segurança pública e controle de armas.

A natureza desse debate tem feito com que as pessoas, mesmo quando sem posição estabelecida, à medida que se aprofundam no assunto, acabem por tomar partido de um dos lados e, não raro, a militar em suas fileiras. As razões para o engajamento ativo, em geral, guardam estreita relação com a morte ou ferimento de

familiares e amigos em situações de mau uso de armas. Tais acontecimentos provocam reações opostas nas pessoas; muitos culpam a fácil disponibilidade de armas e sua falta de controle, o que permite que armas acabem em mãos criminosas ou desequilibradas; outras pessoas culpam o controle estabelecido pelo Estado por impedi-las de ter uma arma à mão para uso em determinados momentos, de forma a poder deter uma ação violenta.⁵

Os que defendem um forte controle por meio das leis são vistos como pessoas que buscam respostas fáceis a problemas complexos e como simpatizantes de forte controle do Estado em tudo o que é feito e dito por este. Os que advogam o contrário são acusados de arriscar a segurança pública para poder continuar com seus gostos, cultos e atividades relacionados a armas, sendo taxados de vigilantes das liberdades individuais e mesmo de anarquistas. Tais qualificações, usadas pelos grupos opositores para acusações mútuas, na maior parte dos casos, são estereótipos, embora os indivíduos mais ativos sejam justamente os mais radicais de ambos os lados.

Pesquisadores se debruçam sobre modelos estatísticos, despendendo considerável tempo e energia na produção de estudos que os ajudem na identificação de que lado, pró ou contra as armas, se aproxima mais da verdade. Muitos o fazem para comprovar suas crenças particulares de forma aceita como científica, pois principalmente entre os pesquisadores é que a discussão se mostra mais exacerbada e repleta de acusações mútuas de deturpação dos bons

⁵ Dois livros, *Guns and violence: corrent controversies* e *Gun control: opposing viewpoints*, oferecem uma coleção de exemplos dos EUA relacionados a essa oposição de visões. Em um caso, em um dia chuvoso e de trânsito parado em Seattle, um homem, irritado com a lentidão, atirou na traseira do carro à frente e deixou paraplégica uma criança que estava dormindo no banco de trás. Noutro caso, uma mulher que havia deixado sua arma pessoal dentro do carro devido à proibição legal de portá-la no interior de lanchonetes assistiu à morte da mãe e do pai, causada por um dementado que matou mais vinte pessoas. Ela tinha prática de tiro e poderia ter detido o criminoso em uma clara e próxima linha de tiro. Tais casos são freqüentemente usados pelos dois lados da questão para ilustrar suas crenças e pontos de vista.

meios e métodos da ciência e da subjugação dessa às concepções de valor ou moral de cada um dos lados.

A seguir, a apresentação ponto a ponto dos principais elementos que sustentam o debate, usando-se estudos, exemplos e referências sobre o que ocorre nos EUA.

1.5.1 A relação entre armas e violência

Os *pró-controles* advogam que, a despeito dos inúmeros e complexos fatores estruturais de ordem econômica, social e cultural que levam à produção da violência nas sociedades, as armas acabam por desempenhar papel central no montante dessa produção, pois armas são vistas como elemento de predisposição à violência naqueles que as possuem e, o que é mais terrível, as armas fazem também o papel de multiplicadoras dos efeitos da violência, marcadamente aumentando a sua fatalidade. Sob esse ponto de vista, o problema fica centrado nas armas que se tornam uma variável independente para a explicação da violência, tendo, portanto, de ser banidas ou, no mínimo, rigidamente controladas. Nesse caso, a premissa é: *mais armas, mais crimes*.

Os *pró-armas* baseiam seus argumentos no problema do crime em si e nos fatores que o motivam. Não vêem nas armas um objeto que provoque mais violência, uma vez que ela já está presente no criminoso ou no comportamento humano. Argumentam que se o indivíduo que é violento não puder usar uma arma de fogo, usará outros objetos quaisquer como facas ou porretes para cometer o mesmo crime ou expressar sua violência. Os *pró-armas* as têm como elemento imprescindível de defesa para as situações em que o Estado não os possa proteger, uma vez que não é onisciente e tampouco onipresente. Não reconhecem, portanto, uma relação direta, ou mesmo indireta, entre armas e violência. Alguns chegam a defender a relação inversa em que a premissa torna-se *mais armas, menos crimes*.

A discussão acadêmica do tema é das mais acaloradas no meio criminalístico, de saúde pública e de segurança pública. Questões como: qual a direção de causalidade entre o aumento da violência

e o aumento no estoque de armas e vice-versa? As pessoas adquirem mais armas em função do aumento da violência, ou é o aumento dessa que determina a corrida às armas? Ou ocorrem simultaneamente, uma induzindo e realimentando a outra? A correta forma de medir correlações seria entre as armas e o total de crimes e atos violentos, inclusive os suicídios? Ou apenas entre crimes e atos violentos cometidos com armas?

Outras divergências que afloram são relativas a três aspectos: aos critérios de modelagem e de obtenção de base de dados usados nos estudos, aos índices de significância e de correlação estatísticas considerados e, finalmente, pelo maior ou menor viés ideológico dos pesquisadores (Kleck, 1997a, p. 1-62). Como bem observou Philip Cook, diretor da *Duke University's Public Policy* e membro do *National Consortium on Violence Research*: "Many of the basic statistics about guns are in wide disagreement with each other depending on which source you go to [...] that's been a real puzzle to people who are trying to understand what's going on" (ABCNews, 2001a).

Qualquer que seja o sinal e o grau da relação entre armas e violência, fica evidente que ela é pobremente explicada quando apresentada como simples correlação entre a disponibilidade de armas e o nível geral ou específico de violência, pois, se existem exemplos a favor da assertiva, há também casos em contrário que a anulam. Vêm-se sociedades com pequena e grande disponibilidade de armas e que são caracterizadas tanto por altos quanto por baixos índices de violência. Assim, a variável disponibilidade, isolada, não pode ser nem deixar de ser considerada causa principal do nível de violência para toda e qualquer sociedade. É necessário colocá-la no contexto social, questionar os fatores culturais e explicar as complexas combinações dos elementos que podem tornar a disponibilidade de armas significativa ou não.

1.5.2 Os acidentes e os suicídios

Acidentes com armas têm sido fator de preocupação comum devido a maior incidência entre crianças e jovens. Os *pró-controles* argumentam que a maior parte dos acidentes provém da falta de

segurança com que as armas são guardadas e por serem mantidas carregadas em locais de fácil acesso a crianças. Concordam com o problema da guarda, mas acreditam que se trata de fatalidade ou, em geral, por irresponsabilidade do proprietário. Contudo, ressaltam que uma arma descarregada não serve ao seu principal propósito: estar pronta para atirar. Esforços têm sido feitos pelos dois lados e pelos governos para educar e alertar jovens e pais para o problema.

Gary Kleck, em seu polêmico livro *Targueting Guns – Fire-arms and their control* (1997, p. 135),⁶ argumenta que os acidentes não constituem grande problema, pois a probabilidade de ocorrerem é de 1/60.000. Eles vêm caindo ano a ano e representam, atualmente, 5% de todas as mortes causadas por armas e 1% de todos os acidentes fatais nos EUA. Os *pró-controles* usam os números de Kleck para pontuar que 1% dos acidentes fatais representaram 1.225 mortes em 1995 (Utter, 2000, p. 4) e, mesmo que o aumento dos cuidados com a segurança e com a guarda tenha ajudado a diminuir a taxa de acidentes por armas, o total de acidentes pode até vir a aumentar dependendo do índice de crescimento do número de novos proprietários de armas.

Dizard (1999, p. 12) salienta que, apesar do aumento da quantidade de armas e de proprietários, as taxas de acidente continuam caindo nos EUA, sendo a taxa de acidentes relacionados à caça menor do que a relacionada a outros esportes realizados ao ar livre. “Americans must be using their guns more responsibly [...] Despite all the horror stories, the woods are a far safer place to be than bike trails or beaches.”

Nos EUA 60% dos suicídios são cometidos por armas. Eles representaram 17.424 casos em 1998, o que corresponde a 56,74% dos 30.708 casos de mortes por armas, sendo que os números de suicídios vêm sendo freqüentemente maiores que os de homicídios desde 1933. Dentre os tipos de armas usados em suicídios, as pistolas corresponderam a 69% dos casos (CSGV, 2001a).

⁶ *Targueting Guns* é atualização de seu outro livro *Point Blank* de 1992 e considerado pelos pró-armas um marco na literatura científica contra o controle.

A discussão das relações entre armas e suicídios é mais complexa e diferenciada do que os demais tipos de crimes. Nas sociedades ocidentais o suicídio está fortemente associado ao uso de arma de fogo por ser um meio rápido e eficaz para o intento. Já em sociedades orientais como no Japão, o suicídio está relacionado a um ato honroso em que se usam facas ou espadas específicas para tal. Assim, ao menos para sociedades ocidentais, a grande questão é se a redução na disponibilidade de armas implicaria a queda das taxas de suicídios ou se simplesmente as pessoas passariam a cometê-los de outras formas, na falta desse recurso.

Em geral, os *pró-controles* entendem que a alta proporção dos suicídios, à semelhança de muitos outros crimes, é cometida no calor de um conflito ou desespero aliado à existência próxima de uma arma. Assim, não fosse a existência da arma e passado o momento crucial de desequilíbrio, seria grande a probabilidade de que não viessem a pensar em suicídio novamente. Argumentam que muitos que o tentaram por outros meios e puderam ser ajudados a tempo de ser salvos arrependeram-se e não tiveram recaída, mas, dentre os que usaram armas, 78,2% não tiveram a mesma chance devido à letalidade do ferimento.⁷

Em contrapartida, os *pró-armas* defendem que a proporção dos que tentam o suicídio por serem levados por um impulso momentâneo é pequena e que, no geral dos casos, a ausência de uma arma provocaria um quase total *efeito substituição*. Argumentam que quem deseja de fato se matar, acaba fazendo-o de qualquer forma, em mais ou em menos tempo, o que demonstra a ineficácia do uso do controle de armas para evitar suicídios (Kopel, 1992b, p. 157).

⁷ Um estudo de Wintemute demonstra que 75,5% das tentativas de suicídios com o uso de drogas, o mais comum dos métodos de tentativa, resultaram numa fatalidade de 0,4%. Já as tentativas com armas corresponderam a 0,6% do total de tentativas, mas tiveram uma fatalidade de 78,2% (Wintemute, 1988, p. 824-825).

1.5.3 O propósito das armas e o argumento da autodefesa

Tanto os *pró-controles* quanto os *pró-armas* concordam que o primeiro e único propósito de uma arma é o de prover meio eficiente de destruição de seres humanos, animais ou objetos. Muitos podem ver outras utilidades – artística, estética, esportiva e histórica –, entretanto, ninguém discorda no ponto central. Os *pró-armas* tentam amenizar tal característica justificando que outros objetos também podem causar grande destruição, tais como facas, tacos de beisebol, ferramentas pontiagudas ou pesadas e mesmo os automóveis. Os *pró-controles* rebatem argumentando que esses objetos são feitos com outros propósitos e muitos têm utilidade indispensável à sociedade; o mesmo não pode ser dito sobre as armas e sua letalidade (Holeff, 1997, p. 104-107; Kim, 1999, p. 150-162).

Os *pró-armas* as vêem como o principal instrumento de defesa pessoal, da família e da propriedade, argumentam que o direito de possuí-las para tal finalidade está assegurado num direito natural, anterior a qualquer legislação e posteriormente codificado, fazendo parte da legislação de muitos países. O contra-argumento dos *pró-controles* é que as armas, especialmente pistolas, são para a sociedade mais dolosas que úteis, pois o custo de tê-las, devido à proporção de mau uso, é superior ao benefício de ser recurso para a autodefesa (Holeff, 1997, p. 100-103; Kim, 1999, p. 162-149).

A questão é de se saber quantas mortes e ferimentos são causados por armas *versus* quantos ferimentos e mortes são evitados pelo uso defensivo de armas, seja disparando-as ou apenas mostrando-as. Dos dois lados, são relacionadas pesquisas e autores que dão suporte científico aos seus argumentos: Spitzer (1995, p. 96) estima que o uso de pistolas para autodefesa não passa de 80.000 casos contra 35.000 mortes e mais 245.000 feridos ao ano. Outra pesquisa, do *Justice Department's National Crime Victimization*, estima em 108.000 os casos anuais de autodefesa, números que depõem contra o argumento do benefício social para o uso de armas. Pelo outro lado, Kleck (1997a p. 68) especula que, só nos Estados Unidos, armas são usadas defensivamente em mais

de 2,4 milhões de casos, sendo essa a principal justificativa para o aumento, ano a ano, da venda de armas no País, principalmente pistolas.

Há muita controvérsia sobre a sistemática de Kleck para chegar a esse número estrondoso. A pergunta lançada por ele em pesquisa de vitimização foi: "quantas vezes a pessoa tinha usado, mostrado ou insinuado ter uma arma em situação em que tenha sido atacada, ameaçada de ataque ou pensou que seria atacada?", pergunta essa que deu margem para as pessoas que gostam de armas, ou que quiseram se colocar em posição heróica ou viril, viessem a falsear uma situação de defesa. Trata-se de um problema de controle na pesquisa de vitimização.⁸

As opiniões também divergem entre os instrutores de autodefesa. Uns argumentam que em situação na qual se pode contar apenas consigo, o simples fato de mostrar uma arma pode deter um ataque, o que é válido principalmente para as mulheres. Outros afirmam que a presença de uma arma aumenta os riscos, pois se uma pessoa armada pode afugentar um atacante que não tenha arma, pode também enfurecer e incentivar o atacante que a esteja portando, a fazer uso dela.

Quando se usam os dados dos registros policiais, fonte mais confiável de veracidade das situações, a relação entre custo e benefício é amplamente favorável àqueles que são *pró-controles*. Entretanto, os *pró-armas* argumentam que a grande maioria das pessoas que usam arma de forma defensiva não vai à polícia registrar o fato. Assim, a controvérsia permanece, pois se é possível a obtenção dos números oficiais de feridos e de mortos por armas, ano a ano, o mesmo não acontece para os casos de uso defensivo

⁸ Basicamente as pesquisas de vitimização têm por função a estimativa dos crimes cometidos e não oficialmente registrados por inúmeros fatores como desinteresse ou receio da vítima, desconhecimento da lei e de seus direitos, crença de que nada será feito ou mesmo pela ausência de recursos estatais para o registro. Tais pesquisas não visam à substituição dos registros oficiais, mas sim seu complemento e a apreciação de aspectos relacionados a crimes que escapam aos tradicionais métodos de registros usados (Ilanud, n. 10, 1998).

não comunicados, comprometendo a análise na hipótese de questionamento do método de obtenção de números não-oficiais.

Os *pró-controles* não negam o direito à autodefesa, mas entendem que é justamente a existência de muitas armas que alimenta a corrida por outras, criando um círculo vicioso que, pela natural seqüência, estimularia a todos a terem arma, situação que poucos desejam, mesmo entre os mais radicais defensores de armas.

1.5.4 As externalidades do estoque de armas

O *efeito rede* ou efeito carona é o benefício que as pessoas que não possuem armas usufruem pelo fato de outras as possuírem, fazendo com que os criminosos evitem cometer crimes ao perceberem ser alta a probabilidade da potencial vítima ter uma arma, ainda que ela não a tenha. Os *pró-armas* dão como exemplo os roubos em residências em que os proprietários estejam presentes: a taxa para esses crimes nos EUA é mais baixa do que na Grã-Bretanha onde o controle é rigoroso e o número de armas é cinquenta vezes menor que nos EUA. O argumento é de que os ladrões americanos evitam roubar casas ocupadas, pois sabem que na maioria das residências há alguém que possui arma, enquanto na Grã-Bretanha esse crime é mais comum dada a baixa probabilidade de alguém estar armado em casa.

Os *pró-controles* admitem a existência do efeito rede. Entretanto, argumentam não ser suficiente para deter, de forma significativa, a ação dos criminosos, pois, mesmo nos casos de roubos a residências ocupadas, verifica-se que eles ocorrem em altas taxas também em sociedade tão bem armada quanto à dos EUA.

O efeito rede, por sua vez, provoca outro, contrário e perverso, o *efeito radicalização*. Argumenta-se que os criminosos, quando decididos a cometer um crime e caso suspeitem de que suas potenciais vítimas tenham arma, normalmente optam pela radicalização da violência usando do elemento surpresa sempre a seu favor para imobilizar as vítimas por ferimento ou morte antes que estas tenham qualquer chance de reação. Assim, a percepção pelos

criminosos do aumento da população armada levaria ao aumento da radicalização da violência. No argumento dos *pró-controles* tais casos suplantam, em muito, as ocasiões em que vítimas conseguem satisfatoriamente se defender com o uso de armas.

O criminologista Philip J. Cook, da *North Caroline*, EUA, em estudo sobre disponibilidade de armas e seus efeitos sobre roubos, concluiu que ela não tem impacto sobre taxa de roubos, mas influencia o resultado do roubo em termos de vítimas fatais ou ferimentos. Cook cita o exemplo da cidade de Boston onde a disponibilidade de armas é muito menor que na maioria das outras cidades. Lá, existem altas taxas de roubos, o que pode indicar o efeito rede negativo. Porém, acrescenta, poucas mortes ou ferimentos acontecem em Boston, o que, por sua vez, pode significar que os criminosos não usam de extrema violência por não temerem tanto uma reação armada.

O efeito *substituição*, que consiste na troca de um tipo de armas por outro, surgiu em 1958 com o criminologista britânico, Martin E. Wolfgang (Cullen, 1996, p. 111), ao defender não ser o tipo de arma o causador do tipo de crime, mas o contrário: a gravidade do crime a ser cometido é o elemento determinante do tipo de arma a ser usada. Assim, o fator principal na produção de um crime violento seria a intenção do criminoso, que, por sua vez, determinaria a escolha do tipo ideal de arma. Os *pró-armas* usam essa hipótese para criticar as formas de controle seletivo de determinados tipos de armas, como as pistolas, por exemplo, na Grã-Bretanha. Argumentam que se um criminoso precisar de uma arma para realizar seu crime, não encontrando o tipo mais indicado, no caso, as pistolas, usariam outras como substitutas, o que enfraqueceria a tentativa de controle mais rígido das pistolas para deter os crimes mais violentos associados a armas.

Os *pró-controles* argumentam o oposto: que é o tipo de arma que determina a facilidade ou dificuldade para cometer certos crimes. Assim pistolas seriam muitas vezes mais perigosas à sociedade do que os outros tipos de armas. Argumentam, ainda, ser a maior incidência de crimes com pistolas puro reflexo das características de fácil camuflagem, facilidade de mira e poder de repetição de tiros. Defendem ainda se tratar de simples questão

de preferência dos criminosos o fato de usarem armas que diminuam os riscos de serem previamente descobertos e ou de reação das vítimas.

1.5.5 A teoria da meta final

Os *pró-armas* têm por crença fundamental que novas medidas de controle significam, na realidade, o “passo a passo” para um intencional completo banimento das armas, daí a extrema relutância em aceitar qualquer nova forma de controle por mais razoável e necessária que se mostre. O debate é encarado como uma guerra em que pequenas batalhas são travadas e ninguém quer ceder espaço.

Os *pró-controles* vêm na relutância dos *pró-armas* uma tentativa injustificável e desesperada de manter a qualquer preço, mesmo a custo de vidas humanas, supostos direitos e certas tradições que acabam por comprometer a segurança de toda a sociedade. A maioria dos *pró-controles* não defende a necessidade extrema do completo banimento, mesmo porque reconhecem uma série de limitações práticas para tanto; há, contudo, uma pequena parte que entende ser o completo banimento algo justificável em si, sendo em certos casos a única solução.

Pró-controles e *pró-armas* têm forte e oposta ideologia; um grupo defende que a segurança comum depende do desarmamento individual e outro que a liberdade para o armamento individual provê a melhor forma de segurança coletiva.

1.5.6 O risco das pistolas: melhor forma de defesa ou de ataque?

O ponto central do risco está focado nas pistolas, que são desenhadas para ser portáteis, seguradas e disparadas com uma só mão. Tais características lhes dão qualidades únicas de uso: são comparativamente leves, é fácil portá-las e camuflá-las, pois, sem dificuldade alguma, usando-se porta-arma ou cinto, são colocadas

junto ao corpo, ou mesmo em bolsos, dependendo do tamanho; é fácil apontá-las e movimentá-las quando há mudança de alvo, disparam com extrema rapidez, principalmente as automáticas e as semi-automáticas e são rapidamente recarregáveis. Por fim, são as mais apropriadas armas para uso em alvos próximos e móveis, razões óbvias que as tornam tão empregadas por criminosos e ao mesmo tempo tão procuradas para autodefesa.⁹

Os *pró-controles* vêm como fundamental em qualquer política de controle a diferenciação dos riscos inerentes a esse tipo de arma, pois tais características de portabilidade e possibilidade de camuflagem, aliadas à de repetição de tiro e de rápida recarga, as tornam extremamente perigosas, o que aumenta as chances de homicídios e de ferimentos fatais. O banimento de pistolas existentes em certas legislações como a britânica, holandesa, japonesa e outras baseia-se nesse ponto.

Para os *pró-armas*, as pistolas são semelhantes às demais e trazem o benefício de um eficiente instrumento de defesa, além dos benefícios ligados à satisfação de colecioná-las ou ao prazer do esporte de competição. Os *pró-controles* identificam nas modalidades de competição com o uso de pistolas um incentivo à violência, pois, em geral, são estruturadas para o desenvolvimento de táticas e destreza para o claro objetivo de aniquilamento de vidas humanas, comprometendo a justificativa de um fim legítimo para o uso esportivo.

Outras armas como rifles e cartucheiras estão mais vinculadas a acidentes do que propriamente a crimes devido a seu tamanho e outras características que as tornam bem menos atrativas e práticas que as pistolas. Porém, há um sério problema com as cartucheiras, principalmente as de calibres 12, muito procuradas

⁹ A língua inglesa tem uma denominação única e, por isso, melhor para esse tipo de arma: handgun. Em português há apenas uma definição jurídica "arma de porte" para armas como revólveres, pistolas e garruchas. Assim, por falta de melhor denominação usa-se, neste trabalho, o termo "pistolas" que popularmente tem o mesmo sentido, embora tecnicamente seja um dos tipos de armas usadas com uma só mão. Por ser mais comum, fez-se também a tradução de *shotgun* por "cartucheira", subcategoria das espingardas.

por criminosos que serram seus canos e as transformam em uma arma pequena e devastadora a curta distância.

Um modelo particular de pistolas é o conhecido, nos EUA, por *Saturday Night Special*; são armas que cabem na palma da mão, em geral baratas e de baixa qualidade, destinadas a porte camuflado. Nos EUA, muitos Estados aprovaram leis de *Concealed-Carry Weapons (CCW)* permitindo o uso dessas armas mediante a justificativa de que elas têm importante papel na detenção de crimes e de garantia de eficácia na autodefesa (Holeff, 1997, p. 124-135).

Essas armas e a eficácia das leis que as regulam vieram ao centro do debate depois que um professor da Universidade de Chicago, John Lott Jr., publicou, em 1998, seu polêmico livro *More guns, less crime*.¹⁰ Lott analisou dados de 3.054 municípios americanos entre 1977 e 1992, e verificou as diferenças nas taxas de crimes entre os Estados que permitem e os que não permitem CCW. Segundo Lott os Estados americanos que permitem CCW têm conseguido diminuir as taxas de crimes. Portanto, tais armas seriam benéficas à sociedade, funcionando a favor do controle de crimes. O argumento é de que, nesses Estados, muitos crimes estão sendo detidos por pessoas armadas, bem como os criminosos têm diminuído suas atividades devido ao receio de que suas vítimas em potencial estejam armadas, o que é chamado efeito rede.

O trabalho de Lott tem estado sob constante crítica de vários pesquisadores que apontam falhas metodológicas: "The errors made in this study, several inconsistencies in the findings, the implausible estimates that are generated, and subsequent research on the effects of permissive gun carrying laws provide convincing evidence that Lott's methods do not adequately control for these other confounding factors" (Webster, 2000, p. 3).¹¹

¹⁰ Lott tornou-se mais polêmico ao afirmar que um episódio de dois adolescentes de 13 anos atirando nos colegas de escola dentro da sala de aula poderia ter sido evitado se os professores e funcionários tivessem armas.

¹¹ Webster refere-se também ao trabalho de Tim Lambert da Universidade de *New South Wales* que fez revisão dos erros na classificação dos estados americanos feita por Lott.

Há mesmo estudos que mostram o contrário da conclusão de Lott. A *John Hopkins University* recentemente divulgou estudo sobre os efeitos do banimento das *Saturday Night Special*, no Estado de Maryland. Comparando a cidade de Baltimore com outras 15 cidades nos EUA, o estudo concluiu que as leis em Maryland vêm reduzindo significativamente o uso dessas armas em crimes, oferecendo também evidências de que a regulação do mercado afeta o comportamento criminoso (CSGV, 2001b).

1.5.7 Armas, um problema epidemiológico?

Cresce nos EUA o número de acadêmicos e de profissionais de saúde pública dedicados ao problema da violência com armas dentro de modelos epidemiológicos de estudo que definem as armas como “vírus letal” que se propaga principalmente em locais de forte pressão social, estimulando o comportamento violento. Os estudos têm gerado dados e projeções sobre a violência com armas que vêm chocando a opinião pública americana. Não é de se estranhar o porquê dessa corrente de pesquisadores estar sob a mira dos *pró-armas* e ser acusada de uso incorreto de modelo estatístico, criticada por má sistemática de aquisição de dados e, por fim, pelas formas de interpretá-los.

O pioneiro nesse novo entendimento epidemiológico é Garen J. Wintemute, clínico e pesquisador com experiência em ferimentos por armas. Wintemute trabalhou para o *Center for Disease Control and Prevention (CDCP)*, órgão do governo americano, num projeto sobre a previsão do comportamento criminoso, avaliando-se a predisposição à violência e ao crime por parte de pessoas que adquiriram armas de forma legal e de acordo com o tipo das armas adquiridas. Concluíram que as pessoas que estavam comprando pistolas automáticas com características de armas de assalto, permitidas anteriormente a 1995, tinham mais probabilidade de vir a cometer crimes violentos no futuro do que aquelas que compravam outros tipos de pistolas. Ou seja, a escolha por armas mais destrutivas estava em grande parte relacionada à predisposição ao comportamento violento. Segundo Wintemute: “We were particu-

larly struck by the fact that, among those who purchased assault-type handguns and had previously been charged with any crime involving guns or violence, more than half were charged with new crimes involving guns or violence within three years of buying their handguns" (Bijlefeld, 1999, p. 250).

Um dos mais ferrenhos combatentes da visão epidemiológica, Don B. Kates, professor de Direito e militante dos direitos individuais, apareceu no cenário do debate em 1983 com o marcante artigo *Handgun prohibition and the original understanding of the Second Amendment*, no qual fez ampla revisão e avaliação das leis americanas sobre armas e sua posse. Trabalho semelhante também fez Stephen P. Halbrook, em outro artigo que depois resultou em seu livro *The every man be armed*.

Sobre a ótica de saúde pública, Kates (1997) considera completo disparate a proposta do banimento das pistolas. Sua crítica é de que isso só iria piorar as coisas, pois, segundo seus cálculos, apenas 15% dos feridos com pistolas morrem, ao passo que nos feridos por cartucheiras e rifles o número chega a 67%. Seu polêmico argumento baseia-se totalmente na teoria da substituição e em duas condições: primeira, se fosse possível banir todas as pistolas "do dia para a noite"; segunda, se os crimes até então cometidos com uso de pistolas passassem a ser cometidos uma metade com facas e a outra com rifles e cartucheiras; então, dado o efeito substituição, a taxa de mortalidade dobraria devido à maior letalidade dos ferimentos causados por rifles e cartucheiras, cujo uso passaria a ser mais freqüente.

Kates considera as pistolas mais seguras que as outras armas. Justifica seu argumento no fato de que apesar do aumento de 170% no número de pistolas nos últimos vinte anos, no mesmo período o número de acidentes por essa arma caiu em 2/3. Segundo ele, outro fator para tal queda seria o programa de segurança com armas da *National Rifle Association (NRA)*. Kates reforça que tais fatos não são citados pelos profissionais de saúde pública que defendem o controle de armas. "Banning guns is a quasi-religious objective... Their motives are for social betterment based on quasi-religious faith that self-defense is morally wrong, and the possession of weapons for self defense is morally wrong and they are

going to prove how these evil things [guns] are socially deleterious" (Bijlefeld, 1999, p. 15).

Outro crítico da corrente epidemiológica é Miguel A. Faria Jr. neurocirurgião, o primeiro dentre a comunidade médica a escrever artigo a respeito das vantagens da autodefesa prevenindo ferimentos e mortes. Faria acusou o CDCP e o *National Center for Injury Prevent and Control (NCIPC)* de fazerem pesquisas com resultado previamente orientado a favor do controle de armas. "The scholasticism of the Middle Ages when studies supported a preordained conclusion. I thought that was fraud being perpetrated on people and policy make" (Bijlefeld, 1999, p. 88). Deixa clara sua opinião sobre civis armados para prevenir tiranias semelhantes ao que disse ter sido implantada por Castro em Cuba, de onde fugiu.

Douglas S. Weil, pesquisador e diretor do *Center to Prevent Handgun Violence (CPHV)*, braço direito do HCI, responde que as críticas dos pró-armas provêm da mescla de ignorância e cegueira passional. Weil afirma ainda que os estudos sobre riscos e seus fatores estão se tornando mais refinados e conscientes, de modo que as críticas dos defensores do porte de arma só têm feito os pesquisadores trabalharem melhor e mais profundamente no assunto.

I would say that the other side, while it takes broad swipes at public health and researchers, has narrowly focused its criticisms against a few studies. What gets lost is that they haven't effectively been able to criticize the good research out there... The pro-gun side doesn't produce a lot of empirical based research. They tend to promote the belief that increased ownership in gun carrying is the best alternative, and they base that belief on studies that have now been thoroughly discredited by a broad range of researches (Bijlefeld, 1999, p. 88).

Segundo Weil, os profissionais de saúde pública têm se preocupado com a redução de ferimentos, de acidentes e de suicídios, bem como em esquadrihar os fatores de risco, possíveis formas de controlar a taxa de suicídios e ampliar a responsabilidade

criminal dos adultos por acidentes com jovens e crianças. Tais profissionais têm em comum a crença de que os fabricantes não têm procurado melhorar a segurança das armas. Acreditam também que maior colaboração da indústria e melhor esforço de controle podem reduzir significativamente as fatalidades e os crimes. Pediatras e cirurgiões compartilham sentimento geral, criado pelo contato diário e direto com feridos, de que armas são instrumentos por demais fatídicos para estar em mãos de civis.

Os capítulos que seguem vão mostrar, país a país, como os elementos do debate se misturam e se articulam para impulsionar, conforme definição de Kingdon, as *correntes dos problemas* e *corrente das propostas* e, por fim, forçam de tempos em tempos a convergência da *corrente política* para implementar novos controles. O primeiro caso apresentado é o da Grã-Bretanha. Seu controle de armas é referência obrigatória no debate internacional. Os que se posicionam a favor o vêem como o mais bem acabado modelo de permissividade restrita, fruto do alto grau de civilização e de apurado senso de segurança pública. Os amantes das armas e do direito de tê-las o criticam pela perda das liberdades individuais, pelo alto custo operacional e questionável eficiência. Armas! Tê-las ou não as ter? Ou, como as ter? Questões que atravessaram a história e ainda assombram os britânicos.

GRÃ-BRETANHA: A TRADIÇÃO SOB RÍGIDO CONTROLE

SUMÁRIO: 2.1 Os participantes do controle britânico – 2.2 Um histórico das leis de controle – 2.3 O surgimento do moderno modelo de controle – 2.4 O trauma de novos eventos-foco: massacres coletivos de civis e crianças: 2.4.1 O Rambo de Hungerford; 2.4.2 Os anjos de Dunblane; 2.4.3 Investigações e a movimentação da corrente das propostas de mudança – 2.5 A convergência e a janela de oportunidade para um novo banimento: 2.5.1 Implicações do banimento – 2.6 O atual sistema de controle: 2.6.1 *Home office* e a prioridade à segurança pública; 2.6.2 O controle da pessoa; 2.6.3 O controle das armas; 2.6.4 Restringindo o acesso e o uso: o controle do estoque e os crimes com armas; 2.6.5 A polícia e a administração do sistema de licenciamento – 2.7 A demanda por um novo sistema.

2.1 OS PARTICIPANTES DO CONTROLE BRITÂNICO

No âmbito governamental, todos os assuntos relativos a crimes com armas, formas de investigação e de controle, estão situados diretamente sob o comando do *Home Office*, órgão que cuida de assuntos internos como justiça criminal, prisões, emergências, assuntos constitucionais e polícia, funcionando como espécie de Ministério da Justiça. As forças policiais se organizam sob três associações: a *Association of Chief Police Officer in*

Scotland (ACOPS), a *Association of Chief Police Officer of England and Wales (ACPO)*, a *Police Superintendents Association* e a *Police Federation*. Tais órgãos em atuação conjunta com o *Home Office*, normalmente apóiam a idéia de maior restrição às armas e ao direito de usá-las. "The maintenance of public safety is the vital benchmark for the consideration of all firearms issues. We also believe that any assessment of the risks to public safety must weigh carefully the welfare of the general public against the rights of the individual" (HAC, 2001a, § 24).¹

O *lobby das armas* na Grã-Bretanha não tem a mesma tradição e ativismo do *lobby* americano. Ele é confederado na *British Shooting Sport Council (BSSC)*, dentro da qual a força maior é a *British Association for Shooting and Conservation (BASC)*. Na Grã-Bretanha as práticas do esporte da caça e de tiro ao alvo têm a reputação de ser muito seguras e saudáveis.² Mais de um milhão de pessoas participam diretamente no esporte e os valores gerados são da ordem de um bilhão de libras ao ano. Cerca de 6% desse valor é movimentado em lugares sem qualquer alternativa econômica; são 14 mil empregos diretos e o dobro de indiretos (Cullen, 1996, p. 128; HAC, 2001c, § 8). Tais números são usados para justificar não só a dimensão da comunidade do tiro, mas principalmente o impacto econômico negativo causado por medidas de controle.

A comunidade do tiro tenta fixar o controle no nível em que já está, reclamando que em certos casos está exagerado. Porém, sabe que um retorno a níveis anteriores é na prática quase

¹ A Grã-Bretanha é composta por três países: Inglaterra, Escócia e País de Gales, todos reunidos na grande ilha britânica que, adicionados à Irlanda do Norte, compõem o Reino Unido. As leis de armas de fogo são uniformes na Grã-Bretanha, mas diferem bastante das leis norte-irlandesas.

² A BSSC ressalta o desenvolvimento das seguintes características: sociabilidade, responsabilidade, zelo pela segurança, disciplina, concentração, coordenação e agilidade. As modalidades esportivas são acessíveis tanto a homens quanto a mulheres e mesmo à maioria dos deficientes físicos, proporcionando grande senso de progresso e de realização aos esportistas e praticantes.

impossível. Defende que não há necessidade de nova legislação, mas de melhor aplicação da existente. Apóia-se em pareceres e pesquisas de ferrenhos críticos do controle ou da forma com que é feito e acredita não haver relação direta entre estoque de armas e o crime, ao menos no tocante ao estoque legal.

O grupo que se contrapõe a essas idéias é coordenado pela *Gun Control Network* que reconhece o excelente padrão britânico de controle, mas reivindica novas restrições como idade mínima de 18 anos para o uso de quaisquer armas, exceto as de ar comprimido, unificação dos certificados em um só sistema como no Canadá e na Austrália, proibição de certas categorias de armas, proibição de réplicas, licenciamento de armas de ar comprimido e auditoria da polícia em clubes e sobre a guarda de armas em residências (HAC, 2001b).

Acreditam que o nível de crimes com armas está indiretamente relacionado ao número de armas legais em mãos particulares e que há ligação direta entre a geral disponibilidade de armas legais ou ilegais e o risco de violência pessoal, ou seja, suicídio e interpessoal, que engloba homicídios e tentativas. Apóia-se em pesquisas internacionais e principalmente nas do *Scarman Centre*³ que publicou pesquisas indicando correlação direta entre determinados tipos de arma e certas categorias de crimes (HAC, 2001a, § 34, 35).

2.2 UM HISTÓRICO DAS LEIS DE CONTROLE

A saga do controle na Grã-Bretanha, por meio de leis, é anterior à própria invenção das modernas armas de fogo e tinha por objetivo ora desarmar possíveis grupos rivais e armar os aliados, ora armar toda a população pela necessidade de usá-la em alguma guerra e, no final, desarmá-la novamente, pois as armas em mãos

³ O *Scarman Centre* é um centro britânico de estudos pós-graduados da Universidade de Leicester e dedicado a pesquisas em desordem pública, crimes, policiamento, conflito social, segurança, prevenção de crimes, administração e gerenciamento de situações de riscos, crise e desastres.

camponesas representavam perigo ao rei. Antiga é também a autorização de andar armado nos períodos de grande criminalidade, e até mesmo o incentivo, bem como a preocupação de retirar as armas daqueles considerados pelos governantes os mais propensos à prática de crime e à delinquência: os pobres.

A primeira lei foi o *Statute of Assize of Arms*, de 1181, no reinado de Henrique II, seguido de outros estatutos. Em 1590 surgiram as Milícias, corpo armado controlado pelo Parlamento para se contrapor ao poder real, que ajudou por grande período a legitimar o direito à posse de armas pelos cidadãos. Porém, em 1660 o Parlamento se aliou ao rei e proibições foram estabelecidas. A situação só se inverteu na Revolução Gloriosa de 1688-1689, com o surgimento do *Bill of Rights*, afirmando que o direito de possuir armas não foi criado ou garantido pelo Estado, mas sempre foi tradicional direito dos ingleses. A regra estabelecida a partir do século XVII foi de que a defesa externa da nação deveria ser feita pela marinha, que deveria ser forte e, internamente, pelas milícias e não pelo exército regular, pois, dentro do país, o povo é que deveria ficar armado, não o Estado. Um século e meio mais tarde a própria criação da polícia profissional obedeceu aos preceitos da Revolução Gloriosa, o que resultou na tradicional prática da polícia britânica de andar normalmente desarmada pelas ruas.

O direito às armas voltou a ser limitado por novas restrições legais com o *Black Act* de 1722, a partir de 1754, devido à guerra com a França e com a Índia. Posteriormente, em decorrência da Revolução Americana, as atividades do exército se concentraram no estrangeiro e o temor de invasões ou revoluções internas era pequeno. Tais fatores contribuíram para o desuso e enfraquecimento das milícias e, em decorrência disso, na necessidade de armá-las.

No fim do século XVIII a monarquia britânica assistiu, estarecida, ao “mau” exemplo da Revolução Francesa e passou a se preocupar ainda mais com o acentuado processo de empobrecimento da população devido aos efeitos da Revolução Industrial. Já no início do século XIX os movimentos populares passaram a ser oprimidos com a atuação repressiva das próprias milícias, como no massacre de St. Peter Fields em 1819, contrariando os que defendiam seu caráter antitirânico. Tais agitações fizeram endu-

recer ainda mais o controle por meio do *Six Act* de 1820 que proibiu a perturbação da ordem pública por agitações, sublevações ou motins e banuiu o treino com armas em certas áreas do país. No mesmo ano, o *Seizure of Arms Act* autorizou novas buscas e apreensões de armas que pudessem ser usadas por revolucionários.

O *Pistol Act*, em 1903, foi a primeira peça de legislação a tentar algum controle sobre as pistolas. O Ato teve pequeno efeito sobre as vendas e nenhum perceptível em relação ao mau uso das pistolas. No entanto, tornou-se precedente para outros controles. À medida que a classe trabalhadora se organizava, cresciam os temores da aristocracia em relação à população armada e sujeita à influência dos anarquistas e subversivos estrangeiros. Mesmo com o temor da suposta "Rede Anarquista" o Parlamento voltou a se opor a outro estreitamento no controle e rejeitou o *Aliens Bill* de 1911 que pretendia proibir os estrangeiros de ter armas sem autorização do chefe de polícia local.

Naquele tempo, por incentivo da realeza e da aristocracia, *glamour* da caça esportiva alcançava o ápice em popularidade, as armas eram livremente adquiridas e a preocupação com seu perigo e necessidade de controle havia regredido ao mínimo. Não havia nenhum tipo de checagem de antecedentes criminais, situação mental, limitação de idade ou em relação ao tipo e calibre das armas; mesmo assim, o uso de armas em crimes era raro.

Com o início da I Guerra Mundial, 1914-1918, foi aprovada a exigência de licença para compra de armas e munição. O governo central, então bastante fortalecido, pretendia prorrogar a exigência dessa licença para além do fim da guerra devido à preocupação com a grande quantidade de armas disponibilizada para a população, exigindo o controle, ao menos as munições. Contudo, esse cuidado se mostrou desnecessário, pois mesmo antes da guerra acabar, em 1917, o "perigo vermelho" passou a assombrar os britânicos, interna e externamente. Um diário do secretário de gabinete, Thomas Jones, publicado em 1969, revelou que todo o gabinete estava extremamente inquieto com a Revolução Russa. Quando a guerra acabou, sua carnificina havia gerado enorme repulsa popular pelas armas e os espíritos encontravam-se preparados para o controle de fato (Kopel, 1992a, p. 5-23).

2.3 O SURGIMENTO DO MODERNO MODELO DE CONTROLE

Em 1918 um comitê reservado, liderado por Sir Ernley Blackwell, trabalhou em conjunto com a polícia na avaliação da situação nacional, marcada pelo descontentamento social, e da situação internacional caracterizada por revoluções de inspiração bolchevistas e anarquistas. O comitê propôs legislação baseada no *Aliens Bill* de 1911. Blackwell iniciou seu relatório dando o tom do que viria pela frente em termos de controle. "There can surely be no question that the public interest demands that direct control shall in future be exercised in the United Kingdom [...] over the possession, manufacture, sale and import and export of firearms and ammunition; and the only practical question for consideration appears to be how this control can be most efficiently established" (HAC, 2001a, § 15).

O *Firearm Act* de 1920 introduziu o *Firearm Certificate*, servindo como licença e ao mesmo tempo como documento de registro de todas as armas com exceção das cartucheiras. O certificado foi emitido após a justificação de uma *boa razão* para a posse de armas. O Ato delegou poder discricionário à polícia na decisão de concessão, renovação ou mesmo revogação dos certificados e visou à demanda específica da época: controlar a possibilidade de revoltas internas armadas, comandadas por bolchevistas ou anarquistas. Tal temor foi logo substituído por outro, o do gangsterismo e suas armas prediletas: cartucheiras de canos cortados e pequenas metralhadoras. A legislação aprovada em 1934 limitando a venda dessas armas era muito similar ao *National Firearms Act*, aprovado nos Estados Unidos no mesmo ano e pela mesma razão.

Em 1936, apesar de a lei não fazer referência à forma de armazenagem das armas, a polícia passou a condicionar a expedição do *Firearms Certificate* à exigência de que os rifles e pistolas fossem trancados em caixas fortes especiais e guardados em lugar seguro, o que aumentava os custos de manutenção e de guarda das armas. Kopel (1992a, p. 29) sugere que a imposição desses altos custos deveu-se à intencional e discriminada forma de controle usada pela polícia.

Em 1965 começaram as discussões visando ao maior controle também das cartucheiras, certamente, o tipo mais comum de armas e que até então não passavam por nenhuma exigência ou controle. Em 1967 foi aprovado o *Criminal Justice Act*, em função do aumento generalizado da violência e dos crimes com armas nos anos 60. Passou-se a exigir o *Shotgun Certificate* para a aquisição de cartucheiras de cano longo, sendo que a polícia poderia recusar também o certificado caso julgasse que a posse de arma por determinada pessoa ameaçasse a segurança pública, ou seja, a licença para a compra passou a ser individualizada e condicionada à avaliação dos antecedentes criminais e da sanidade mental do requerente.

Os procedimentos de investigação poderiam durar várias semanas e incluía visita à casa do requerente que deveria, também, apresentar o aval de uma pessoa de seu conhecimento que endossasse a veracidade de suas informações.

Shotgun controls were introduced in the Criminal Justice Act of 1967 which contained many controversial measures including a new system for "paper" committals for trial, restrictions on media reporting, changes in the law on proof of criminal intent, admission of written statements as evidence and very much more. All this effectively stifled debate on the issue of shotgun controls (HAC, 2001c, Parte I, § 35).

Mesmo com as novas leis, pelo fato de os crimes com armas sempre apresentarem proporção insignificante no total de crimes na Grã-Bretanha, uma média de 98% dos requerentes continuou a receber a licença que autorizava a compra de quantas cartucheiras quisesse. A lei de 1967 previa também os locais específicos para a prática da caça, no caso do uso de rifles.

O *Firearms Certificate*, necessário para a posse de rifles e pistolas, foi mantido conforme o Ato de 1920. Entretanto, o argumento da necessidade do uso de armas para fins de autodefesa, o que antes era aceito para a satisfação da exigência de uma *boa razão* para a posse de armas, deixou de ser aceito. Na prática, tornar-se membro de um clube de tiro devidamente registrado era

a única forma de acesso legal a rifles e pistolas. Armas automáticas e cartucheiras com cano serrado foram reafirmadas como totalmente ilegais. Diferentemente do *Shotgun Certificate*, o *Firearms Certificate* especificava os tipos e o número de rifles e pistolas que a pessoa poderia possuir; qualquer alteração nesses itens deveria passar por nova aprovação da polícia. Transferências de posse de armas poderiam ser realizadas por aqueles que detivessem os certificados apropriados, devendo também ser aprovadas pela polícia e registradas no histórico do certificado. Toda a legislação foi novamente consolidada no *Firearms Act* de 1968 que permanece, ainda hoje, como o estatuto básico.

Tecnicamente pode-se dizer que há contradição na legislação britânica por manter nos últimos dois séculos, e mesmo após o Ato de 1967/1968, uma disparidade no nível de restrição entre as cartucheiras e demais tipos de armas. Isso se deveu a dois aspectos: o primeiro, cultural, pela nobre tradição da caça, atividade da aristocracia que dispunha da terra e dos recursos necessários à sua prática; o segundo, pelo pensamento dominante até então de que as cartucheiras eram destinadas a um nobre esporte, não oferecendo maiores riscos, ao passo que rifles e pistolas representavam clara ameaça à vida.

O sistema criado não representava problemas para os portadores de certificados ou para a comunidade dos atiradores. Todavia, uma declaração do então *Home Office Minister*, Lord Stonham: "This provision as to certificates is the beginning of our plans, and the one which we thought would best give us control" (HAC, 2001c, Parte I, § 36), foi interpretada por alguns acadêmicos adversários do controle, como confirmação da existência de agenda com *meta final* de completo banimento de todo tipo de armas, o que o *Home Office* categoricamente afirmou nunca ter sido seu objetivo.

Em 1969, Sir John McKay, inspetor chefe distrital da polícia, começou informalmente um trabalho de revisão da legislação, formando um grupo restrito composto por chefes de polícia e oficiais do *Home Office*. O grupo produziu um relatório em setembro de 1972, que nunca foi tornado público. A principal proposta foi de colocar as cartucheiras sob o mesmo controle dos rifles e pistolas. Tal medida, na visão do grupo, reduziria o número dessas armas e a probabilidade ao longo do tempo de caírem em

mãos não autorizadas ou criminosas. Em 1973, uma versão menos radical, mas não menos polêmica do relatório de McKay, *The Control of Firearms in Great Britain* conhecido como *Green Paper*, foi apresentada pelo *Home Office*.

Imediatamente à apresentação do *Green Paper*, o *lobby das armas* se mobilizou para barrar a aprovação das novas medidas que imporiam controle mais severo sobre a caça, baniriam as armas de brinquedo e as réplicas para coleção e também apertariam o controle sobre as licenças para rifles e pistolas, medidas que o *lobby* considerou arbitrárias e sem efeito na diminuição do mau uso de armas. Mesmo com a rejeição da proposta a polícia passou, na prática, a forçar e a implantar diversas propostas do *Green Paper*.

A despeito do esforço da polícia por controlar rifles e pistolas, o número de cartucheiras vendidas crescia ano a ano. A polícia não tinha meios de evitar a expedição do *Shotgun Certificate*, com o qual era permitido comprar quantas cartucheiras quisesse sem prover a polícia de maiores informações ou razões para tal. De 1965, quando as discussões começaram, até o Ato de 1988, as cartucheiras e seus usuários conseguiram escapar ao controle.

Although James Jardine, chairman of the Police Federation of England, told American audiences "the presumption is for people not to have guns" he was accurate only for rifles and handguns, over which the police had discretionary licensing control. Jardine complained about a "farmers" and "sporting lobby", which impeded shotgun controls. The Police Federation blamed "the powerful gun lobby" for blocking new legislation (Kopel, 1992a, p. 39).

2.4 O TRAUMA DE NOVOS EVENTOS-FOCO: MASSACRES COLETIVOS DE CIVIS E CRIANÇAS

Até meados dos anos 80, a demanda por controle era praticamente governamental e os problemas ou eventos-foco eram representados por temores abstratos de revoltas armadas, ação de cri-

minosos e certa apreensão com relação ao aumento da violência urbana. Tais elementos motivavam apenas as forças policiais a reivindicar maior nível de controle, o que mudou e passou a ser um desejo geral da sociedade por causa dos eventos concretos que se seguiram.

2.4.1 O Rambo de Hungerford

As duas mais recentes mudanças na legislação, que aumentaram drasticamente o controle, foram conseqüências de duas tragédias nacionais ocasionadas por pessoas em total condição de desequilíbrio, mas que detinham o *Firearms Certificates*, ou seja, usaram armas legais para perpetrar o assassinato de 18 adultos e 16 crianças. Tais fatos acirraram as discussões e a polarização em torno do assunto.

Em agosto de 1987, Michael Ryan, trajando roupas de combate, "a Rambo", assassinou 17 pessoas com uma pistola e um rifle, matando-se em seguida. Dias depois outro crime ocorreu em Bristol, e dessa vez com o uso de cartucheira. Um pequeno relatório foi produzido pela polícia, disponibilizado apenas aos parlamentares, e suspeitas foram levantadas sobre procedimento incorreto da polícia por ocasião da autorização do *Firearm Certificate*.

O governo conservador de Margaret Thatcher tentou contornar a situação sem promover mudanças na legislação, mas a reação popular, da mídia e dos políticos forçou a Ministra a aceitar controles mais severos. Diversas entidades apresentaram diferentes propostas⁴ sendo tempestuosa a aprovação do *Firearm Act* de 1988 no Parlamento, o que só ocorreu após o governo concordar com o pagamento de indenizações.

⁴ *Home Office* produziu o White Paper propondo o banimento das armas semi-automáticas e das pequenas cartucheiras, a Police Federation, que tentou reeditar o *Green Paper* que estava na gaveta há 14 anos e o *Labor Party*, que sugeriu a limitação das cartucheiras a uma por pessoa; a *London Police* passou a restringir expedição de novas licenças para rifles. O lobby das armas concordou com algumas medidas, mas teve suas propostas de diálogo e sugestões desconsideradas pelo *Home Office*.

Pelo Ato ficou determinado que as submetralhadoras, rifles e pistolas de ação automática seriam banidas e confiscadas e os proprietários seriam ressarcidos em 50% do preço de leilão ou pelo mínimo de £150 por arma; a autorização para o uso de cartucheiras de múltiplos tiros ou de cano duplo passaria a estar vinculada à expedição do *Firearm Certificate*, assim como as pistolas e rifles; as cartucheiras deveriam ser guardadas da mesma forma que as demais armas; as transferências entre proprietários de qualquer arma deveriam ser reportadas à polícia; a compra de cartuchos também para cartucheiras necessitaria da apresentação do *Shotgun Certificate*; requerentes do *Shotgun Certificate* deveriam passar a prover os *Counter-signatories*.⁵ Como resultado das novas restrições, 8 mil rifles legalmente possuídos foram recolhidos e os proprietários indenizados a um valor de 50% do valor de leilão. Tal norma gerou severas críticas por parte dos proprietários, que reclamaram pela perda de dois terços do valor real das armas. O número de *Shotgun Certificate* caiu de 971.102 em 1988 para 761.343 em 1992, redução de 21,6%, que na prática significou a reversão da tendência de crescimento desses certificados dos últimos seis anos anteriores a 1988. Os *Firearms Certificate*, já em número pequeno, diminuiriam ainda mais.

2.4.2 Os anjos de Dunblane

Thomas Hamilton, ex-escoteiro que foi expulso da corporação devido a excessos em seus métodos de liderança, passou depois a organizar clubes de verão para crianças e adolescentes. Durante suas atividades levantaram-se suspeitas de pedofilia, acusações de comportamento violento com crianças e de ameaças com armas a adultos. Investigações conduzidas pela polícia não chegaram a fornecer provas para incriminá-lo ou parar suas atividades. Contudo, os boatos e suspeitas fizeram com que poucos pais permitissem a ida dos filhos aos clubes organizados por Hamilton, o que se somou a dificuldades financeiras de um pequeno comércio que possuía.

⁵ A definição de *counter-signature* é apresentada abaixo, na seção O Controle da Pessoa.

Em seus últimos três anos de vida sua fascinação por armas e as práticas diárias em clubes de tiro aumentavam na mesma proporção de seus problemas e de seu desequilíbrio financeiro e psicológico. Hamilton recebeu seu *Firearm Certificate* em fevereiro de 1977. Durante vinte anos seu certificado foi alterado e revalidado por 12 vezes. O argumento de prática de tiro ao alvo foi usado para satisfazer a exigência legal de *boa razão*, o que o permitiu, ao longo do tempo, comprar e vender 12 diferentes armas: revólveres, pistolas e rifles, de diversos calibres.

No começo de 1996, Hamilton, então com 44 anos, traçou um plano de vingança contra os que considerava ser seus perseguidores: pais de alunos, professores, polícia e a sociedade de Dunblane, atingindo-os severa e tragicamente de uma forma que não puderam puni-lo. Em 13.03.1996, Hamilton chegou às 9h30 à escola primária da pequena cidade escocesa, trajando roupa de combate, portando duas pistolas semi-automáticas, dois revólveres e farta munição. Em quatro minutos disparou 105 vezes, na maioria à queima-roupa e repetidamente sobre as mesmas vítimas. Em seguida se matou. Essa atrocidade resultou na morte de 16 crianças com idade entre cinco e seis anos e de uma professora; outras dez crianças e dois adultos ficaram seriamente feridos.

2.4.3 Investigações e a movimentação da corrente das propostas de mudança

Em decorrência da amplitude da tragédia e da dificuldade de uma explicação rápida e racional, o governo britânico instituiu, dias depois, investigação pública sob responsabilidade do *Lord* escocês W. Douglas Cullen. Entre 29 de maio e 10.07.1996 foram ouvidos testemunhas, organizações policiais, associações da comunidade de tiro e todos aqueles que quiseram, adequadamente, se manifestar a respeito. A investigação recebeu também uma série de relatórios de todas as partes envolvidas: *lobby das armas*, polícia, pais das vítimas, especialistas em armas e estudiosos da violência.

Dois professores, de Psicologia e Psiquiatria, encarregados oficialmente da análise psicológica de Hamilton, concluíram igual-

mente por *personalidade psicótica*. Não houve nenhuma evidência, anterior ou nos exames posteriores à morte de Hamilton, que atestasse a possibilidade de doença mental ou ação mediante uso de drogas (Cullen, 1996, p. 59).

Outra investigação sobre o problema da disponibilidade das pistolas foi conduzida pelo *Parliamentary Home Affairs Committee* que teve um dia de audiência pública, 08.05.1996. Outros dois inquéritos orais foram feitos, um pelo *Home Office Minister*, David McLean, e outro pelo *BSSC*. O relatório do *Parliamentary Home Affairs Committee* foi finalizado em 24.07.1996 e as discussões dentro do comitê se dividiram segundo linhas partidárias. Os membros do Partido Conservador concluíram que o banimento das pistolas não se justificaria. Por sua vez, os membros do Partido Trabalhista levaram suas conclusões mais longe do que o próprio escopo do comitê e defenderam a redução drástica do número de armas em mãos do público, apresentando as seguintes propostas: a) banimento das pistolas, b) diminuição do número de *Shotguns Certificates* e não-autorização futura a pessoas residentes em áreas urbanas, c) licenciamento para armas de ar comprimido.

O relatório de Lord Cullen foi finalizado em 30 de setembro do mesmo ano. Cullen concluiu que a disponibilidade das pistolas de múltiplos tiros, que são os revólveres e as semi-automáticas, deveria ser drasticamente controlada. Sugeriu o desmonte parcial dos mecanismos de acionamento das armas e o armazenamento dessas peças nos clubes como a melhor alternativa entre as diversas propostas apresentadas. Alertou, todavia, que as pistolas deveriam ser banidas, caso o controle não fosse possível por meio dessa ou de outra forma eficaz e segura de garantir que somente dentro dos clubes fossem disparadas (Cullen, 1996, p. 150).

I have reached the view that the dangers which are inherent in the availability of self-loading pistol and revolvers which are held for target shooting are so great that there is a case for restricting that availability. I distinguish them from other types of firearms, including rifles, by reason of their combination of ease of carrying and concealment, ease of aim and rapidity of fire. In the light

of the evidence I see no good reason for making an exception in the case of any particular caliber of multi-shot handguns (Cullen, 1996, p. 120).

A *Dunblane Snowdrop*, fundada pelos pais e familiares das vítimas, fez petição para que a posse privada de pistolas fosse proibida e que todas as armas para esporte fossem usadas somente nos clubes, assegurando-se de que seus mecanismos de acionamento permanecessem separados e mantidos em outro local enquanto não estivessem sendo usados para a finalidade esportiva. O sistema de controle de saída e retorno das armas dos clubes para competições em outras localidades deveria ser desenvolvido para atender às necessidades da comunidade do tiro esportivo.

A ACOPS propôs o banimento das pistolas, com exceção das que tem calibre .22, que passariam a ser de propriedade exclusiva dos clubes de tiros e só poderiam ser usadas dentro das suas dependências. A ACPO, que em seu relatório ao *Parliamentary Home Affairs Committee* entendeu ser desaconselhável o banimento das pistolas em função dos prejuízos nas competições internacionais, posteriormente, durante o curso das investigações de Lord Cullen, aderiu à proposta da ACOPS. A *Police Federation* foi a favor do geral banimento das pistolas. A *British Association of Social Workers* propôs banir todas as armas, com exceção das usadas para a destruição de pragas de animais. A BSSC, que atua de forma protetora em relação à comunidade de tiro, mostrou-se contrária a qualquer forma de restrição ou a colaborar na escolha da restrição menos drástica. O *Labour Party* defendeu também maior poder discricionário aos chefes de polícia nas decisões de concessão de certificados.

2.5 A CONVERGÊNCIA E A JANELA DE OPORTUNIDADE PARA UM NOVO BANIMENTO

As eleições no Reino Unido estavam previstas para 1997. Os acontecimentos de Dunblane em 1996 e suas consequências tornaram-se fato suficientemente importante para decidir a sorte

de muitos candidatos do legislativo e do executivo. Na convenção do Partido Conservador, então no poder, fora assegurado por seus líderes aos representantes do *lobby* da comunidade de tiro que o governo não promoveria nenhum banimento, apenas adicionais restrições. Por outro lado, o Partido Trabalhista, na oposição, fez de sua convenção um apelo ao banimento. A fala emocionada do representante de pais e vítimas do massacre foi fundamental para o fechamento da questão e para colocar definitivamente o problema como um trampolim eleitoral do qual os representantes dos outros partidos não puderam escapar. Estar contra o banimento das pistolas naquele momento representava uma alta probabilidade de ficar fora do governo no próximo mandato.

Em 16.10.1996 o relatório de *Lord Cullen* foi apresentado ao Parlamento pelo então *Secretary of State for Scotland*, Michael Forsyth. Na manhã desse dia, os jornais londrinos traziam manchetes de uma suposta nota confidencial do *Home Office*, emitida no dia anterior, afirmando que governo não proporia nenhum banimento, mas apenas o desarme e separação das peças componentes das armas a serem guardadas em local seguro. Contudo, *Mr. Forsyth* fez menção em seu relatório ao Parlamento de um encontro com outros membros de governo, ocorrido em 15 de outubro, quando o governo teria mudado de posição temendo as conseqüências políticas na próxima eleição.

O Relatório de *Lord Cullen* foi aceito por todos os partidos políticos, sem maiores debates, e na tarde do dia 16 o *Home Secretary* anunciou a decisão do governo de estreitar os procedimentos de concessão de certificados e principalmente de proibir a propriedade individual de pistolas acima do calibre .22, permitindo o uso de outros calibres somente dentro de clubes, únicas entidades – pessoas jurídicas – com permissão para a compra dessas armas e em cuja sede as armas seriam seguramente guardadas. O *Firearms (Amendment) Act* de 1997 passou a valer em março do mesmo ano. O Partido Trabalhista, conforme havia prometido, ganhando a eleição de 1997 revogou a permissão para as pistolas .22, o que, na prática, significou o completo banimento de pistolas sob responsabilidade de indivíduos. O *Firearms (Amendment n. 2) Act* de 1997 foi implantado em fevereiro de 1998.

2.5.1 Implicações do banimento

A decisão de banimento foi duramente criticada pela comunidade de tiro e também por acadêmicos *pró-armas*. Greenwood⁶ afirmou em seu relatório ao *Home Affairs* que além das falhas no relatório de Lord Cullen, todo o processo de decisão foi de total irracionalidade e falta de democracia, causando perdas à comunidade de tiro sem que essa pudesse apresentar seus argumentos e impondo aos clubes obrigações que poucos poderiam atender com respeito à segurança da guarda das armas. Por fim, viu nos Atos de 1997 mais uma peça legal produzida pelo pânico e a se somar a um corpo legislativo já complexo e ineficiente em que os reais problemas de segurança continuavam mal endereçados (HAC, 2001c, Parte II, §§ 110, 111, 114 e 121).

O esquema de compensação que se seguiu aos Atos de 1997 foi o mesmo usado no Ato anterior de 1988 e teve as operações de recolhimento e indenização realizadas em 1998. Foram entregues 162.198 pistolas e 89 milhões de libras foram gastos em indenizações, 748 casos permaneceram por ser resolvidos, 4.600 pistolas foram destinadas a museus e o restante foi destruído. A diferença entre a estimativa do *Home Office*, 187 mil pistolas, e as 162.198 efetivamente entregues se deve às exceções a profissionais como veterinários, controladores de pragas animais e as armas não proibidas que foram erradamente incluídas na estimativa inicial.

Pouco se pode concluir sobre os efeitos do banimento com os números do *Home Office* sobre crimes cometidos com pistolas antes e depois do banimento: 3.347 crimes em 1996, 2.648 em 1997, 2.636 em 1998 e 2.687 em 1999; com exceção da queda após 1996, os demais anos não mostram diferenças significativas, além do que tais números englobam ampla gama de crimes, desde ameaças com armas de imitação até homicídios. Também não é possível saber quantos crimes foram cometidos com armas legais,

⁶ Ex-superintendente da polícia, pesquisador especialista em controle de armas e de operações policiais com armas, foi também consultor do *Parliamentary Home Affairs Committee* no caso Dunblane em 1996 (Cullen, 1996, p. 128; HAC, 2000c, § 88).

objetos do banimento e quantos com armas ilegais, sobre as quais consta a suspeita de terem sido usadas na maioria dos casos (HAC, 2001c, Parte II, § 8).

A justificativa do governo para o banimento foi a de impedir que as pistolas sejam mal usadas por psicopatas ou proprietários em situações de perda momentânea de equilíbrio mental/psicológico, bem como de impedir que venham a cair nas mãos de criminosos, que fizessem uso delas depois de roubá-las. Em 1997, 305 pistolas foram roubadas de seus legais proprietários. Após 1998, quando já vigorava o banimento, não havia muitas pistolas legais, dentre as quais pouquíssimas foram roubadas e adicionadas ao estoque ilegal. "It is too early to establish with any certainty whether the prohibition on the private ownership of handguns has had any effect on the use of handguns in crime. Certainly the opportunity for misappropriation of handguns into the illegal pool of weapons has been reduced" (HAC, 2001d, § 119).

2.6 O ATUAL SISTEMA DE CONTROLE

O controle de armas britânico tem dois grandes marcos responsáveis pela definição e forma de regulação. O *Firearms Act* de 1920 atendeu ao temor de agitações internas devido a influências ideológicas externas, introduzindo o sistema de registro de certificados. O *Firearms Act* de 1968 veio no redemoinho crescente da violência urbana, consolidou as emendas na legislação desde 1920, ampliou o alcance dos certificados e ainda é a base da atual legislação. Os Atos mais recentes, de 1988 e de 1997, decorrentes dos massacres de Hungerford e Dunblane, tinham por objetivo restabelecer o nível de segurança pública banindo certas categorias de armas.

2.6.1 *Home Office* e a prioridade à segurança pública

A filosofia de controle do *Home Office* tem por princípio a supremacia do bem-estar coletivo sobre os desejos ou direitos

individuais, e este é rigorosamente aplicado à questão das armas, o que significa que a garantia da eficaz proteção à segurança pública se sobrepõe ao direito ou à necessidade individual dos usuários ou apreciadores de armas. O direito individual à tradição da caça e às práticas de tiro esportivo é respeitado, mas há uma constante preocupação em colocar essas atividades dentro de limites aceitáveis. Armas são definidas como instrumentos perigosos que facilmente, e em variados graus, colocam em risco a segurança pública.

O *Home Office* tem-se oposto ao desenvolvimento de novas modalidades de tiro esportivo que exijam armas de alta capacidade destrutiva ou que tenham por objetivo de competição a simulação do confronto entre seres humanos.

Over the last 20 years there has been a considerable expansion in the use of larger caliber and high capacity handguns. These are based on military and police models, these are not target guns in the true and original sense, but courses of fire have been evolved for them which make use of their greater power and other characteristics, as well as calling for agility and quick thinking on the part of the shooter. This has led to the growth of combat shooting. It has led some shooters to do the trappings of combat, such as holster and camouflage clothing. It has caused others to feel uneasy about what appears to be use of guns as symbols of personal power (Cullen, 1996, p. 105).

As sucessivas alterações na legislação, desde 1920, pretendiam adaptá-la aos novos desafios e manter afastada a “cultura das armas”.⁷ A alegação do direito ou necessidade de autodefesa já não é socialmente aceita como razão para posse de arma desde

⁷ A “Cultura das armas” é entendida pelo *Home Office* como algo extremamente negativo e perigoso: uma crença social no uso de armas como meio válido e necessário para a resolução de conflitos interpessoais. Essa crença se reflete nas competições de tiro pelo desenvolvimento de práticas que têm por base e objetivo a eliminação de seres humanos.

o Ato de 1967/1968. Mesmo a polícia adota a prática, salvo em determinadas situações e locais, de trabalhar desarmada, pontos que o *Home Office* considera necessários para evitar o desenvolvimento de uma sociedade armada e a radicalização da violência.

O sistema de controle não tem por foco o impacto direto sobre os que utilizam armas de forma ilegal, mas o de assegurar o correto e seguro uso das armas legalmente possuídas, evitando que venham a cair em *mãos erradas*. O controle recai sobre dois objetos: primeiro sobre as armas, que são categorizadas de acordo com características físicas e poder de destruição; segundo, sobre as pessoas a quem se confiam a possibilidade de compra, venda, posse e uso de armas. No controle sobre as pessoas está incluído também o controle sobre suas formas de associações e atividades em clubes. Os dois objetos são aglutinados e regulados pelo sistema de certificados cuja expedição, renovação ou revogação são de autoridade do chefe de polícia regional.

2.6.2 O controle da pessoa

O controle da pessoa, ou seja, do proprietário da arma, é realizado por um conjunto de informações: parte é providenciada pelo próprio requerente ao preencher os formulários de requisição do certificado; outra parte é investigada pela polícia nos sistemas de registros policiais; e o restante é advindo das declarações de outras pessoas que conheçam o requerente.

Os *certificados* são concedidos ou renovados pelo chefe da força policial local quando plenamente convencido de que o requerente atende plenamente às condições fundamentais. O requerente ao *Firearm Certificate* tem o ônus de provar sua condição e qualificação. Para obter o *Shotgun Certificate* não há necessidade de demonstrar a comprovação dos requisitos, mas de estar em situação de pleno abono. Cabe à polícia, caso desconfie, provar o contrário.

O *Firearm Certificate* é revogado quando o chefe de polícia local tem suficientes razões para crer que o detentor do certificado deixou de satisfazer a uma das condições, ou se houver evidências

de alguma falha no preenchimento de alguma dessas exigências. Já a revogação do *Shotgun Certificate* é bem mais difícil; não há a perda da *boa razão*; a revogação só ocorre em caso de o detentor do certificado vir a ser proibido por lei ou considerado perigoso à segurança pública. A tabela a seguir apresenta um resumo para todas essas condições.

Quadro 2

Condições para a obtenção,
renovação ou revogação de certificado

Concessão / Renovação		Revogação	
<i>Firearm</i>	<i>Shotgun</i>	<i>Firearm</i>	<i>Shotgun</i>
Mentalmente apto		Mentalmente Inapto	
Legalmente apto	Legalmente apto	Legalmente proibido	Legalmente proibido
Seguro à Seg. Pública	Seguro à Seg. Pública	Ameaça à Seg. Pública	Risco à Seg. Pública
Demonstrar Boa Razão	Boa Razão não contestada	Perda da Boa Razão	

Fonte: Home Affairs Committee, *The structure of firearms licensing*. §§ 62-66.

Essas diferenças entre os dois certificados é muito questionada pelos que são a favor de maior controle, pois cartucheiras, tal qual as demais armas, são também de fogo, mortais à curta distância e com expressiva participação em crimes, principalmente nos domésticos.

No caso dos *Shotgun Certificate*, o requisito de *boa razão* resume-se ao fato de o requerente demonstrar que usará a arma para o esporte da caça ou em competições de tiro ao prato. Para tanto basta apresentar a permissão de acesso a algum campo de tiro. No caso dos *Firearms Certificate*, a *boa razão* é justificada única e exclusivamente pela prática de tiro competitivo e exige-se a filiação a um clube reconhecido. O requerimento de *boa razão* para o *Firearms Certificate* deve ser satisfeito individualmente para cada arma e ser baseado tanto nas intenções de práticas futuras quanto no histórico das práticas passadas, ou seja, um atirador que não participe regularmente de competições pode perder a autorização para determinada arma ou mesmo todo o certificado pode ser revogado. Já para o *Shotgun Certificate*, a falta de frequência de uso da armas não é motivo para a revogação.

Outro dispositivo de avaliação é o *counter-signature* que tem por objetivo ajudar a polícia em seu julgamento sobre o requerente ao *Firearm Certificate*. "The counter-signatory is required to verify certain information given by the applicant on the application form and to declare that 'he knows of no reason why the applicant should not be permitted to possess a firearm'. Counter-signatories are asked to bear in mind the character, conduct and mental condition of the applicant 'in so far as they are relevant to these matters'" (Cullen, 1996, p. 9).

É uma declaração assinada por uma pessoa que possua os seguintes requisitos: não ser membro da família do requerente, ser residente na Grã-Bretanha, ser conhecido(a) e respeitado(a) localmente por ser membro do parlamento local, juiz, ministro de alguma igreja, advogado, funcionário de banco ou "alguém de posição similar" que conheça o requerente há mais de dois anos.

A frase "alguém de posição similar" tem gerado controvérsias quanto à sua aplicabilidade e a polícia tem procurado flexibilizar e ampliar essa definição para requerentes que tenham pouco contato social com sua comunidade. Todavia, o excesso na flexibilização pode levar ao enfraquecimento do objetivo desse dispositivo. Outra crítica provém de sua base essencialmente negativa: a frase "he knows of no reason why the applicant should not be permitted to possess a firearm" significa que o quanto menos o declarante saiba sobre o requerente, maiores as chances de que ele obtenha seu certificado, pois haverá menos informações que o possam desabonar.

Lord Cullen havia proposto, em 1996, a troca do sistema de *counter-signatory* por um sistema de base positiva de duas referências pessoais (*character referees*) (Cullen, 1996, p. 98). Sua sugestão foi implantada no *Firearms Rules* de 1998, pelo qual duas pessoas que conheçam o requerente por mais de dois anos devam confirmar desconhecem razão que o impeçam de ter arma. Além disso, devem preencher um questionário confidencial sobre o requerente. Caso a polícia julgue que os dois depoentes não conheçam de fato o requerente, ou não tenham dado informações suficientes sobre o requerente, poderá solicitar novos declarantes.

O requerente ainda deve autorizar a polícia a vasculhar seus históricos médicos em caso de dúvida sobre sua sanidade física e mental (HAC, 2001e, § 83).

Em 1997 existiam 2.118 *clubes* de tiro com licenças de operação válidas por seis anos e renovação dependente de inspeção da polícia. O candidato a membro de um clube deve ser apresentado por um antigo membro e fazer cursos preparatórios por período que varia de três a seis meses, quando é assessorado diretamente por quem o apresenta, e por ele se torna responsável, ou por um treinador. Após esse período, o candidato ainda deve ser supervisionado até ser oficialmente aceito como membro. Com exceção das pistolas que ficam nos clubes, os sócios podem trazer suas próprias armas e munição, desde que possuam o certificado apropriado. É possível também que optem por não possuir, ou, ainda que possuam, optem por não trazer nenhuma arma consigo, mas usar as pertencentes aos clubes. Os clubes, por sua vez, não poderão vender munição, sem o devido registro no certificado, salvo se for para o uso interno. Há um número limitado de dias no ano em que os clubes podem aceitar convidados que ficarão sob supervisão de um membro ou treinador do clube.

As regras de *limite de idade* para uso de armas são um tanto quanto confusas e a própria *Police Federation* chama a atenção para a necessidade de reformulação. Genericamente as regras tentam ajustar a idade da pessoa ao perigo potencial da arma, ao local onde vai ser usada e à condição de estar acompanhada ou não por alguém maior de 21 anos ou de um instrutor de tiro. Em resumo, as pessoas podem aprender a atirar desde criança, com qualquer tipo de arma desde que satisfeitas as condições de local e de acompanhamento. A partir dos 14 anos começam as liberações das imposições de local e de acompanhamento, aos 15 anos já podem ter cartucheiras e aos 18 anos é permitido o acesso às armas reguladas pelo *Firearm Certificate*.

No que tange às *penalidades*, os casos relativos a porte ilegal ou indevido de armas passaram a ser comuns após 1967, mesmo em situações em que a própria promotoria tenha reconhecido que o infrator não teve intenções criminosas. Sentenciados que estejam

sob qualquer forma de custódia, por período superior a três anos, ficam proibidos de ter arma pelo resto da vida. Os que estiverem com sentença entre três meses e três anos recebem proibição de cinco anos a partir da liberação.

Após o Ato de 1967, as *penalidades* impostas sofreram alteração. Assim, a condenação por posse de arma ilegal passou a ser de dois anos de prisão e, por porte de rifle ou pistola em local público sem autorização, tornou-se grave ilegalidade. Quanto às cartucheiras, poderiam ser portadas desde que não estivessem com os cartuchos carregados. Com o Ato de 1988, a pena por arma ilegal passou para sete e depois, com o Ato de 1997, foi aumentada para dez anos. Atualmente, homicídios, tentativas de homicídio e uso de armas para resistir à prisão implicam pena de prisão perpétua.

2.6.3 O controle das armas

A classificação das armas se estabelece segundo os conceitos de periculosidade e de letalidade. Apesar de a legislação britânica não fazer clara definição e diferenciação de níveis desses conceitos, o *Home Office* os considera pontos cardeais que norteiam o sistema hierárquico de certificados que, por sua vez, é o eixo de todo o sistema de controle. Divergências ocorreram ao longo do tempo sobre a correta classificação de algumas categorias de armas que, em determinados momentos, tiveram de ser reclassificadas após trágicos eventos.

Há quatro níveis de segurança. O primeiro é o das armas que não são “de fogo” e que têm baixo poder de destruição como as de ar comprimido. Para essas, não há exigência de certificado algum. O segundo é o das denominadas cartucheiras de um cano e carga de cartucho manual, cuja autorização de uso pressupõe o *Shotgun Certificate*. O terceiro é o dos revólveres, pistolas, carabinas, rifles, demais tipos de cartucheiras, armas de ar comprimido de alto poder e outras consideradas extremamente perigosas, cuja autorização para uso requer o *Firearm Certificate*. O quarto nível não possui certificado. Seu uso e porte são permitidos mediante

autorização especial do Secretário de Estado. Nessa categoria estão as armas reservadas ao uso da polícia, de agentes de segurança e das forças armadas. Incluem-se nessa categoria as armas já banidas.

Ambos os certificados têm prazo de validade de cinco anos. O *Firearm Certificate* especifica o número de armas e tipo de munições que podem ser adquiridas, condições e locais de uso, condições e forma de guarda nas residências. O *Shotgun Certificate* não limita o número de armas nem os locais autorizados para tiro.

2.6.4 Restringindo o acesso e o uso: o controle do estoque e os crimes com armas

Grã-Bretanha possui um dos mais baixos índices de violência com armas no mundo. A média é de 0,48 morte por arma em cada 100.000 habitantes (United Nation, 1998, p. 107).⁸ O governo britânico e os que apóiam o forte controle argumentam que tais números são decorrentes das mudanças na legislação que vêm progressivamente diminuindo a elegibilidade dos cidadãos à posse de armas e, por conseqüência, diminuindo também a possibilidade de acesso a armas e aumentando as restrições sobre as formas e locais de uso de armas por aqueles que já as possuem. Já os oponentes ao controle atribuem o fenômeno desses baixos índices a fatores culturais e a outras formas de controle sociais (Gleen, 2000, p. 305; Kopel, 1992a, p. 51-62). Obviamente tais fatores se combinam para alcançar esse resultado, mas permanecem as divergências sobre qual deles é preponderante.

⁸ Estatísticas mais confiáveis e freqüentes vêm sendo produzidas na Grã-Bretanha há pouco mais de três décadas. Até então, apenas as grandes cidades como Londres possuíam registros relativamente periódicos e confiáveis. Existem restrições operacionais para se obter certos níveis de detalhamento de informação, devido à forma da modelagem dos dados, que nem sempre permite maior abertura para o cruzamento de dados de certos crimes com determinadas categorias de armas.

Excluídas as armas cuja autorização de uso não requer certificados, como as armas de ar comprimido, as demais armas legais na Grã-Bretanha são registradas pelo sistema de certificados. Não há senso específico para o número de armas, mas para a quantidade de certificados que normalmente autorizam a posse de mais de uma arma.

O *Home Office* estimou para o ano de 1977 uma taxa de 2,2 cartucheiras para cada *Shotgun Certificate* e 2,3 rifles ou pistolas para cada *Firearm Certificate*. Se aplicada a mesma proporção aos números mais recentes de 1997 que são de 164.690 e 686.294 respectivamente, tem-se uma estimativa de 1.509.847 cartucheiras e de 378.787 rifles e pistolas que, juntas, totalizariam 1.888.634 de armas legais. Esses números são anteriores ao banimento das 162.198 pistolas a partir de 1998, todavia, segundo a polícia, muitos dos que tiveram pistolas confiscadas optaram por adquirir rifles e carabinas em sua substituição, o que pode ter mantido o montante de armas registradas nos *Firearm Certificate* quase que no mesmo patamar.

A relação entre o estoque legal e ilegal de armas e a proporção em que são usadas em crimes é o ponto central para seu controle. Desde o fim da II Guerra Mundial mais de 1 milhão de armas ilegais foram entregues pela população ou apreendidas pela polícia. Mesmo assim, as estimativas são de que outros 2 ou 3 milhões estejam na ilegalidade. O governo não confirma esses números e se diz incapaz de fixar algum. Assumindo-se a menor das estimativas para as armas ilegais (2 milhões), adicionadas às legais (1.888 mil) e deixando-se de lado as armas da polícia e de outros agentes do Estado, para os quais não se publicam estatísticas, chega-se a possíveis 3.888 milhões de armas na Grã-Bretanha.

Os críticos do atual controle, como Greenwood, argumentam que mais de 96% dos crimes são cometidos com armas ilegais (Cullen, 1996, p. 106). Perguntam qual é a necessidade, ou mesmo a vantagem, de se apertar mais e mais o controle sobre o estoque legal à custa de enorme aparato administrativo fiscalizador e de limitação das liberdades individuais (HAC, 2001c, parte, II, §§ 33 e 100). O *Home Office* contra-argumenta que existe conexão entre

o estoque legal e o ilegal por meio dos roubos e furtos de armas legais, fluxo que a legislação objetiva diminuir.

Entre 5% a 10% das armas usadas em crimes na Grã-Bretanha provêm de furtos e roubos a residências de seus legítimos donos (HAC, 2001c, Parte II, §§ 33, 100). A porcentagem é pequena quando comparada aos casos de EUA e Brasil, mas é significativa para os padrões britânicos. Morrison e O'Donnell, em 1994, entrevistaram 84 ladrões e constataram que cinco deles (6%) sabiam que suas armas provinham de roubos de residências. Martion Corkery, em um estudo sobre roubos em 1994, *Theft of Firearms*, aponta que 9% das armas recuperadas naquele ano tinham sido usadas em crimes, ao menos uma vez, desde que foram roubadas de seus proprietários legais.

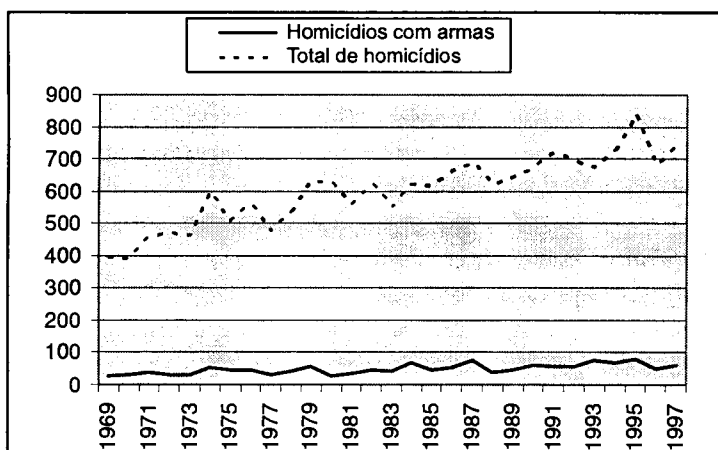
Com relação ao contrabando de armas, as evidências disponíveis levam o governo a rejeitar a idéia de que largo número de armas estaria sendo contrabandeado para dentro da Grã-Bretanha e tornando ineficaz o controle. A recuperação pela polícia de armas usadas em crimes tem mostrado raros casos de armas contrabandeadas. O serviço de fronteira vem recuperando, todos os anos, grande quantidade de drogas, material pornográfico e outros objetos ilegais e é fato que as armas vêm tendo participação insignificante nessas apreensões.

Como o acesso a armas é altamente controlado, os criminosos estão recorrendo ao uso de imitações e réplicas, fazendo com que elas se tornem grave problema para o governo. Muitas das réplicas são tão perfeitas que confundem, a alguns metros de distância, mesmo pessoas treinadas em distinguir arma falsa de verdadeira. A ACPO estima que elas representem entre 25% e 30% dos casos de crimes à mão armada.

Os dois gráficos a seguir demonstram a baixíssima taxa de sérios crimes cometidos com armas na Grã-Bretanha e mostram também o preocupante gradual aumento de homicídios e, principalmente, de roubos no período de 1969 a 1997. A proporção do uso de armas se manteve regular na maior parte do tempo, oscilando entre 4% e 11% para os homicídios e entre 6% e 11,7% para os casos de roubos.

Gráfico 1

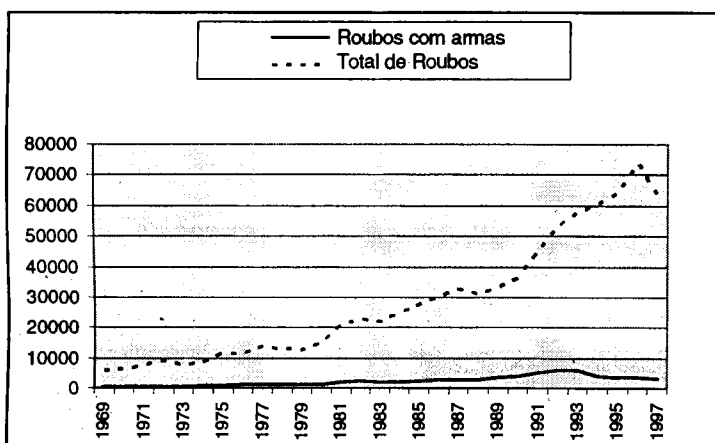
Total de homicídios e homicídios com armas



Fonte: HAC, 2001c, Parte II, § 25.

Gráfico 2

Total de roubos e roubos com armas



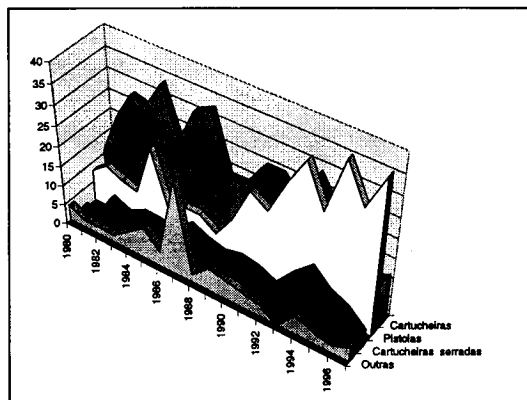
Fonte: HAC, 2001c, Parte II, § 27.

Críticos do banimento de armas automáticas – rifles e pistolas –, realizado em 1988, afirmam que o Ato não surtiu efeito no controle da violência. O *Home Office* afirma que essa conclusão é precipitada, simplória e de difícil sustentação considerando-se que a maior parte dos crimes é cometida por armas ilegais, de baixo calibre e não-automáticas, que, portanto, não foram afetadas pelo Ato. O mesmo argumento é válido para os gráficos 3 e 4 seguintes que apresentam a distribuição para diferentes tipos de armas usadas em roubos e em homicídios.

Os dados sobre tipos de armas usados em crimes estão disponíveis apenas para Inglaterra e País de Gales. Como visto no gráfico a seguir é marcante a proporção de crimes domésticos cometidos com o uso de cartucheiras de caça, as armas mais comuns e acessíveis dentre todo o estoque legal. Entre 1980 e 1991, a maioria das armas usadas em homicídios foram justamente as cartucheiras. Constatou-se também que, nesses casos, 60% das vítimas masculinas e 80% das vítimas femininas tinham algum relacionamento com o ofensor. Após 1993 houve queda geral nos crimes cometidos com cartucheiras e cartucheiras serradas. Contudo, a principal preocupação das autoridades e fato que suportou o banimento de pistolas pelos Atos de 1996/1997 foi o progressivo aumento dos homicídios por pistolas após 1989.

Gráfico 3

Armas usadas em homicídios na Inglaterra e no País de Gales

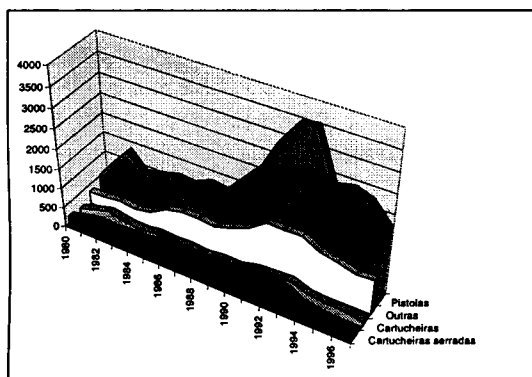


Fonte: HAC, 2001c, Parte II, § 30.

Com relação aos roubos, representados no gráfico 4, a maior incidência do uso de pistolas para todos os anos da série está diretamente relacionada à preferência dos criminosos por esse tipo de armas, principalmente por causa da facilidade de camuflagem, embora seja também comum o uso de revólveres de cano longo e grande calibre. Cartucheiras de cano serrado são comuns devido à frequência com que tais armas são roubadas de seus legais proprietários e têm seus canos posteriormente serrados pelos criminosos para transformá-las em armas pequenas, também camufláveis e extremamente mortais quando usadas à pequena distância.

Gráfico 4

Armas usadas em roubos na Inglaterra e no País de Gales



Fonte: HAC, 2001c, Parte II, § 30.

Comparando-se os dois gráficos anteriores pode-se constatar que o aumento dos casos de uso de pistolas em roubos mostra-se simétrico aos casos de homicídios até 1993. Verifica-se também que a maioria dos casos de homicídios deriva-se justamente dos casos de roubos. Após 1993 houve queda constante nos roubos com pistolas, enquanto os homicídios com pistolas continuaram crescendo. Tais fatos, segundo a polícia, provêm da radicalização da violência por parte dos ladrões e do aumento dos confrontos entre si de gangues juvenis. Tal característica é válida também para a atuação dos traficantes de drogas e ambos os grupos têm nítida preferência pelo uso de pistolas. Evidências do Serviço Forense

de Ciência Britânico demonstraram que pistolas automáticas e semi-automáticas estão se tornando as armas preferidas dos criminosos (HAC, 2001f, parte F).

Embora com menor grau de seriedade, o número de ofensas (delitos) e ferimentos causados por armas de ar comprimido tem crescido ano a ano. Por serem consideradas não-letais não foram incluídas no sistema de certificado, o que não permite a contagem oficial, mas a polícia aceita o número de quatro milhões como bastante realista. O controle é efetuado de forma alternativa, por meio de regulamentos que atingem os locais, as condições de uso, de aplicações de pesadas multas e mesmo de severas penas. Mesmo assim, a incidência de ofensas é alta, aparecendo anualmente em mais de 50% de todas as ofensas feitas por uso de qualquer tipo de objeto usado como arma.

2.6.5 A polícia e a administração do sistema de licenciamento

A Grã-Bretanha possui cinquenta Forças Policiais Regionais (*Police Force*) incluindo a Polícia Metropolitana de Londres, todas distribuídas geograficamente e coordenadas pelo *Home Office*. Com exceção da Polícia Metropolitana que possui seu pessoal administrativo inteiramente pertencente ao corpo policial, as demais regiões possuem também civis nos departamentos responsáveis pela concessão, renovação e revogação dos certificados de armas. Cada região é comandada por um Chefe de Polícia, o *Chief Constables*.

A emissão e renovação dos certificados passam pela exigência da visita de um oficial do departamento de polícia local à casa do possuidor ou candidato ao certificado, para entrevista. No caso de renovação faz-se também uma vistoria das armas e das condições de sua guarda, bem como novas pesquisas nos registros policiais para garantia de que não há, em época anterior à da concessão ou renovação do certificado, nada que desabone o requerente.

Embora não seja prevista por lei e seja motivo de muita oposição por parte dos proprietários de armas, as visitas são norma

tradicional da polícia que entende serem necessárias para garantir a segurança e a correta concessão ou recusa dos certificados. Todavia, devido aos custos envolvidos, algumas localidades optaram por fazer a renovação dos *Shotguns Certificate* pelo correio; quanto à avaliação para concessão ou renovação do *Firearm Certificate*, mantém-se a exigência da visita pessoal.

Na ocasião das investigações do massacre de Dunblane os "poderes da polícia" foram bastante discutidos, principalmente o poder de acesso às residências. A polícia confirmou não ter o direito a entrar na casa dos proprietários para efetuar as vistorias caso o proprietário não permitisse. Contudo, a recusa de tal permissão pode levantar suspeitas e levar a polícia a solicitar mandado específico depois de cumpridos certos procedimentos de requisições e avisos. Segundo a polícia esses procedimentos comprometem a agilidade e principalmente a possibilidade de flagrante de ilegalidade de posse de arma.

A ACPO, em seu relatório a *Lord Cullen*, posicionou-se a favor do direito de entrada nas residências, mas Cullen concluiu que os casos de ofensas à lei ou de alto risco à segurança pública, quando baseados em evidências bem fundamentadas, já estavam devidamente contemplados na legislação. Entretanto, Cullen fez recomendação em seu relatório ao Parlamento de que qualquer obstáculo às necessárias informações à polícia deveria implicar a recusa da emissão ou renovação dos certificados e, conseqüentemente, a ágil apreensão das armas e munição do proprietário.

A legislação confere ao chefe de polícia regional grande responsabilidade e alto grau de arbítrio nas decisões de concessão ou renovação dos certificados; o principal poder da polícia está em recusar a aprovação ou renovação de um certificado. O chefe de polícia pode também rever a justificativa da *boa razão* e por esse meio revogar o certificado durante o período de sua validade. Em caso de recusa ou revogação o requerente pode apelar à corte judicial mais próxima e reclamar da decisão, das práticas e do tratamento da polícia. Quando se constata erro na aplicação da lei ou mesmo abuso do poder de arbítrio, o requerente tem seu direito reconhecido e o certificado é emitido.

2.7 A DEMANDA POR UM NOVO SISTEMA

A tualmente, a necessidade de reforma na legislação se tornou inquestionável na Grã-Bretanha e, formado o consenso, permanece o debate sobre quais as mudanças que devam acontecer. As organizações policiais defendem a consolidação na atual legislação, a comunidade de tiro clama por menos controles e que sejam mais simples, outros elementos, como a *GCN*, obviamente desejam a imposição de controles mais fortes.

A *Police Superintendents' Association* e a *Police Federation* reconhecem haver ainda muitas inconsistências no sistema, principalmente no tocante à interpretação da legislação. Ambas são a favor da ampla padronização da já complexa e bastante emendada estrutura de licenciamento, fruto das sucessivas mudanças desde o Ato de 1920, quando o sistema foi implantado e defendem também a revisão das diretivas do *Home Office*. As críticas mais fortes são de que a legislação se mantém inconsistente e com o tempo se tornou confusa e complexa. Concluem que as mudanças podem ser feitas sem a perda da flexibilidade advinda da descentralização do sistema britânico (HAC, 2000a, § 3).

Devido ao aumento das reclamações e ao clamor por reforma no sistema de licenciamento durante a década de 90, o *Home Office*, em julho de 1999, anunciou ser oportuno e necessário fazer a avaliação de toda a legislação sob o comando do *Parliamentary Home Affairs Committee*, que já havia atuado no caso Dunblane. Dois anos haviam se passado desde a última mudança na legislação e um clima livre de tragédia e comoção social mostrava-se favorável a esse esforço. Todas as consultas e estudos foram submetidos ao comitê, que produziu um relatório com conclusões e recomendações. Resumem-se a seguir em tópicos as conclusões que reafirmam os pontos fundamentais e as recomendações que sugerem mudanças.

Segurança: a segurança pública deve permanecer prioritária na consideração de qualquer assunto referente a armas, novos tipos de armas desenvolvidas ou adaptadas com intenção de contornar a atual legislação e devem ser reclassificadas pelo Secretário de Estado.

Qualificação da pessoa para os certificados: critério de qualificação de *boa razão* igualmente aplicado ao *Firearm Certification* e ao *Shotgun Certification* e extensão da exigência de duas referências pessoais para o *Shotgun Certificate*.

Projetos, estudos e reformulação da legislação: implantação do projeto Phoenix que unificará todos os sistemas regionais de registro e licenciamento e integrará os sistemas de informações criminais em toda Grã-Bretanha; realização de amplo estudo de triagem de armas capturadas ou recuperadas pela polícia com o objetivo de obter melhor entendimento e combate dos fluxos que abastecem o estoque ilegal de armas; constituição de um fórum consultivo composto por todas as organizações interessadas no seguro uso de armas e seu controle; simplificação e consolidação da atual legislação.

Princípios a serem seguidos pelo sistema de controle de armas: proteção da segurança pública; simplicidade de administração; critérios uniformes entre todas as polícias regionais para a checagem da qualificação pessoal aos certificados e de *boa razão* para a posse de armas; unificação dos dois tipos de certificados; minimização das restrições à legítima e responsável prática recreativa ou competitiva com o uso de armas; flexibilidade para a recategorização de novas armas com alto poder destrutivo devido ao desenvolvimento de novas tecnologias; eficiente administração sem custos aos fundos públicos.

Os resultados dessa recente avaliação serão enviados ao Parlamento britânico para discussões e deverão nortear os novos aperfeiçoamentos do controle de armas britânicos.

Apresentado o primeiro modelo de controle, passa-se, no capítulo seguinte, a um caso oposto, o dos EUA onde se encontra a mais acirrada discussão histórica, social e política sobre o controle de armas.

EUA: A NOVA FRONTEIRA DO CONTROLE

SUMÁRIO: 3.1 A saga da “cultura das armas” e seus elementos fundadores: 3.1.1 A herança miliciania; 3.1.2 A Segunda Emenda Constitucional e o direito à posse de armas; 3.1.3 Os fatores ampliadores e a contracultura – 3.2 Participantes, formuladores e executores do controle: a corrente das políticas: 3.2.1 National Rifle Association (NRA): “armas não matam gente, gente mata gente”; 3.2.2 Handgun Control, Inc. (HCI) e a Coalition to Stop Gun Violence (CSGV): “armas não morrem, gente morre”; 3.2.3 O BATF e a execução das leis federais de regulação – 3.3 O surgimento e evolução do moderno controle: 3.3.1 A ação do *lobby* das armas e a formação do *lobby* pró-controle; 3.3.2 Excesso de leis ou falta de controle? – 3.4 A corrente dos problemas e as tentativas de controle: 3.4.1 O diabo no corpo e armas nas mãos; quem está no controle? – 3.5 Prevenção da compra de armas por pessoas proibidas: brady act – 3.6 Prisão de criminosos por leis de porte ilegal: operação Target: 3.6.1 Pesquisa e metodologia de controle do tráfico de armas; 3.6.2 Controle de armas nas escolas: Gun-Free Scholls Act; 3.6.3 Segurança e educação: Eddie Eagle Gun Safety Program – 3.7 A indústria na mira das cidades: as ações na justiça.

3.1 A SAGA DA “CULTURA DAS ARMAS” E SEUS ELEMENTOS FUNDADORES

A expressão “cultura das armas” foi usada pela primeira vez pelo historiador Richard Rofstadter, em 1970, no seu livro *America as a Gun Culture*, no qual descreve a “paixão por armas”

dos americanos e os diversos matizes dessa relação. Atualmente, o termo adquiriu duas significações. Para os apreciadores das armas e defensores da liberdade de tê-las, a expressão significa a honrosa tradição norte-americana que abrange desde os primeiros colonos e caçadores, a atuação das milícias na participação da independência, a conquista do oeste e o trauma da Guerra Civil. Essa história e tradição, aliada ao desenvolvimento do esporte da caça e das competições de tiro, se compõe para justificar a extrema resistência do grupo *pró-armas* em ceder a novas medidas de controle.

Os *pró-controles* têm usado a expressão “cultura das armas” de forma negativa e mesmo pejorativa, relacionando-a aos problemas da violência, principalmente nas zonas urbanas de maior carência social. Sob esse ponto de vista, a expressão transformou-se na percepção comum de que as armas podem ser usadas como meio de resolver diferenças e conflitos entre pessoas, sentido esse que tem sido alimentado pela exibição exacerbada da violência nos filmes e no restante da mídia e tem contribuído para aumentar o desejo, de parcela da população, em portar armas como forma de defesa, por ser símbolo de *status*, respeito ou mesmo para impor temor.

Dizard, na introdução de seu livro *Guns in America: a reader*, nota que a preocupação com o controle de armas já existia na mente dos líderes puritanos quando ainda estavam a bordo do *Mayflower*, nau que conduziu os primeiros colonos à América. Os pioneiros tinham boa consciência do que encontrariam nas novas terras e vieram razoavelmente armados para a conquista, mas também consideravam que as armas aumentavam os riscos internos de dissidências, confrontos e mesmo de perda do controle pelos líderes (Dizard, 1999, p. 2).

As armas, de fato, se mostraram indispensáveis como recurso para a obtenção de alimentos por meio da caça, para defesa contra animais e, principalmente, para a luta com os índios. A atividade comercial da caça para a venda de peles à metrópole aumentava o perigo aos colonos que não viam com bons olhos caçadores fortemente armados. Estes, muitas vezes embriagados, ficavam a atirar perto das casas e dos caminhos mais movimentados, levando os líderes dos colonos a proibir disparos nos dias de festas e de descanso. A saga dos colonos e caçadores no esforço de sobrevivência e, posteriormente, pelo aumento da tradição da caça transformou-se no primeiro elemento da “cultura das armas”.

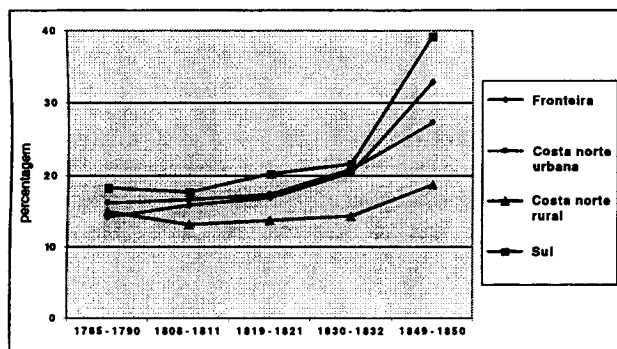
Um segundo elemento foi estabelecido, por ocasião da independência, pelo sucesso das milícias formadas por colonos e suas armas, envolvidos em épicas batalhas contra a mais bem treinada força militar no mundo, naquela época. Armas eram bastante desejáveis, tanto por razões práticas de sobrevivência quanto por razões ideológicas de um povo livre. Porém, eram importadas e poucos as podiam comprar. A manutenção também era cara e difícil devido à dependência de peças vindas do exterior e de armeiros que se estabeleciam apenas nos grandes centros. Mesmo as milícias tiveram grande dificuldade em armar seus homens, ainda que minimamente. A maioria não dispunha de armas próprias e em muitas situações tiveram de realizar treinamentos e exercícios com simulacros de madeira.

Michael A. Bellesiles, em seu estudo de 1996, *The Origins of Gun Cultures in the United States*, pesquisou inventários de heranças em 38 condados espalhados pelo país entre 1675 e 1850, em busca do que julgava ser algo muito comum: armas deixadas em heranças por se tratar de pertences valiosos. Bellesiles concluiu que a posse de armas por americanos até 1820 era em quantidade mínima e que antes de 1850 menos de 10% dos americanos as possuíam, número que começou a crescer somente após a segunda metade do século XIX com a agressiva política armamentista do governo.

O gráfico a seguir apresenta a distribuição da percentagem de registros de armas adquiridas por herança, de acordo com a região do país.

Gráfico 5

Percentagem de testamentos com registro de armas



Fonte: DIZARD, 1999, p. 19.

Coube ao inventor, John Whitney,¹ idealizar a situação ao projetar armas compostas por partes intercambiáveis, de fácil reparo ou troca. Dessa forma poderiam ser fabricadas na América em larga escala, mais baratas e possíveis de ser compradas por qualquer um. O projeto foi inicialmente financiado pelo governo federal, ideologicamente comprometido com a idéia de armar os cidadãos. Na metade do século XIX, duas décadas após a morte de Whitney, vários empresários se estabeleceram em Connecticut, sendo Samuel Colt o mais famoso deles por seu *marketing* agressivo, sobretudo o de suas pistolas.²

“[...] gun ownership was exceptional on the eighteenth and early nineteenth centuries, even on the frontier, and that guns became a common commodity only with industrialization, with ownership concentrated in urban areas. The gun culture grew with the gun industry. The firearm industry, like so many others, relied on the government not just for capital development but for the support and enhancement of its markets” (Dizard, 1999, p. 18).

Por esse período estava em curso um terceiro elemento, a conquista do oeste, para a qual as armas eram consideradas necessárias contra os fora-da-lei e certamente contra os índios. Contrariamente ao senso comum, a beligerância e o gosto por armas era maior na parte leste do país, onde Samuel Colt propa-

¹ John Whitney (1765-1825), inventor americano e fabricante, que criou gin de algodão em 1793 e revolucionou a indústria de tecidos. Whitney estabeleceu a primeira fábrica de mosquetes com partes intercambiáveis, tornando possível sua produção em massa (*American Heritage Dictionary*).

² Conta-se que durante o julgamento de um de seus irmãos, que havia assassinado outro homem com um machado, Samuel discursou como testemunha de defesa dizendo que se o irmão quisesse realmente matar o oponente teria usado uma das pistolas Colt. Samuel, então, sacou de uma de suas pistolas e atirou na parede para demonstrar seu efeito destrutivo e eficácia para matar um homem.

gandeava as qualidades de seus produtos, dizendo que um homem poderia fazer a lei com seu "pacificador" revólver Colt 38.

As pequenas cidades no oeste desejavam a paz e a ordem para prosperar e, ao atingir certo tamanho, uma força policial, composta por xerife e auxiliares, era logo instituída e custeada por impostos sobre negócios locais, ou seja, os bares, pequenos cassinos e prostíbulos. As proibições de portar armas eram severamente aplicadas. Havia poucos homicídios: entre 1870 e 1885, em cinco das mais violentas cidades do velho oeste (Abilene, Caldwell, Dodge City, Ellsworth e Wichita), ocorreram apenas 45 homicídios, dentre os quais 15 vítimas foram mortas pela polícia e somente em seis casos foram usados revólveres de seis tiros, que eram pouco comuns e tinham uso bem diferente do mostrado nos filmes de Hollywood sobre o oeste, que mostraram muito mais mortes do que na história real (Spitzel, 1995, p. 11).

O quarto elemento, que, de fato, e também simbolicamente, pôs armas nas mãos e balas na cabeça dos americanos, foi a Guerra Civil entre a União dos Estados do Norte e os Confederados dos Estados do Sul durante o período entre 1861 e 1865. A guerra acelerou a mudança cultural que estava sendo instigada pelo aumento da produção de armas e pelo *marketing* dos fabricantes a partir de 1840. Segundo Bellesiles, parecia que muitos americanos estavam de fato incorporando a crença de que a habilidade de usar arma os tornaria homens melhores e patriotas mais capazes de defender os valores morais nacionais.

Pelo lado da indústria, as inovações tecnológicas e o incentivo do governo do norte estavam alterando a cultura em apenas uma geração. O novo paradigma vinha expresso em outra frase de efeito: "Deus criou os homens e Colt os fez iguais". A guerra civil aglutinou os três primeiros elementos num só ao reafirmar a necessidade de homens matarem a outros, ainda que fossem do mesmo país e da mesma raça. Ao fim da guerra, o exército da União permitiu que os soldados levassem suas armas para casa; os soldados do sul também mantiveram a maior parte de armas. O novo governo formado havia finalmente conseguido um velho objetivo: armar a América (Dizard, 1999, p. 6).

The Civil War finally presented the federal government with the opportunity to fashion a well-regulated militia. The war brought home the idea that firearms were necessary for social control and order: guns preserved the Union and, in the Reconstruction years, helped to reestablish white supremacy in the South. And, perhaps most important, the war's end brought gun into the home, making them part of the domestic environment and an unquestioned member of the American family (Dizard, 1999, p. 38).

3.1.1 A herança miliciana

A história e o conceito das milícias desempenham importante papel na questão do controle de armas nos EUA. A tradição das milícias veio com os imigrantes ingleses e um século depois as tropas milicianas coloniais foram usadas de forma marcante na independência do país.³ Quando da aprovação das primeiras emendas a Constituição, embora com algumas divergências,⁴ os constituintes cederam às pressões dos Estados e antifederalistas e destinaram às milícias a responsabilidade de defesa dos Estados e da nação. O receio era de que a constituição de um exército nacional pudesse facilitar ao governo central, caso viesse tentar, num futuro, instituir uma tirania. Tal tentativa seria evitada com a existência de milícias estaduais fortalecidas.

Em 1792 foi aprovado o *Militia Act*, definindo que todos os homens livres e brancos entre 18 e 45 anos estavam sob os deveres

³ Apesar dos exageros holywoodianos e do protesto dos ingleses sobre a veracidade de certos fatos, uma boa visão da participação na independência, da formação do mito das milícias e da crença nas armas como garantidoras da segurança da família e da propriedade pode ser conferida no filme "O Patriota".

⁴ Hamilton, no 24.º artigo de O Federalista, escrevendo sobre o mérito das milícias e do exército, mostrou preferência por este justificando oferecer melhor proteção à nação. Os outros dois federalistas, Madison e Jay, foram favoráveis às milícias (Kruschke, 1995, p. 77-78; Utter, 2000, p. 93-94).

milicianos. O Ato não obrigava, mas recomendava aos Estados a estruturação das milícias dentro das tradições e ordenamento militar. Entretanto, a falta de recursos impediu a real implementação do Ato. Na guerra contra os britânicos do Canadá, em 1812, as milícias tiveram inexpressiva participação e deixaram de ser requisitadas, ficando apenas a tradição e sua ideologia como fonte de manutenção de algumas unidades milicianas (Dizard, 1999, p. 20).

Atualmente, as milícias têm componente mais político do que sentido prático, e seu papel defensivo e de manutenção da ordem foi passado para as forças policiais em nível local e para a Guarda Nacional em questões Federais. Exemplo desse componente político e de oposição ao domínio militar do governo central foi a formação de grupos fortemente armados como a *Michigan Militia* e a *Militia of Montana*. Tais milícias foram criadas com respaldo da legislação estadual como forma de protesto e de oposição à lei federal que banuiu a comercialização de armas de assalto em 1994. Em geral, os integrantes desse tipo de milícias se auto-intitulam “defensores dos direitos e liberdades individuais” que, na realidade, são grupos radicais racistas e aficionados por armas.

A maior preocupação desses grupos é com a suposta existência de uma conspiração mundial envolvendo a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o *Federal Bureau of Investigation (FBI)*, a *Central Intelligence Agency (CIA)*, o *Bureau of Alcohol Tobacco and Firearms (BATF)*, até mesmo a Casa Branca e outras agências internacionais de controle de armas; conspirando para desarmar o mundo inteiro e instituir um governo global e tirano, baseado na força de exércitos supranacionais, uma verdadeira “besta” que tais milicianos esperam deter com suas armas.

Os grupos pró-armas mais radicais que estão sempre a denunciar a existência da “Teoria da Conspiração Universal” defendem que ela está ligada à “Teoria da Meta Final” pela qual as menores medidas de controle formam o “passo a passo” em direção às maiores. Assim, o registro de armas ou qualquer forma de manutenção de informações sobre proprietários e suas armas representaria um estágio necessário e definitivo para o confisco e o banimento de todas as armas. Tais teorias habitam também a mente

de muitos indivíduos, não necessariamente ligados a algum grupo, como foi o caso de Timothy McVeigh, que, por vingança ao cerco formado contra a seita Davidian em 1992 e inspirado em uma novela sobre milícias, racismo e terrorismo – *The Turner Diaries* –, explodiu uma bomba que destruiu metade de um prédio em Oklahoma em 1995, matando 86 dos 168 agentes federais que trabalhavam no prédio (Utter, 2000, p. 228).

3.1.2 A Segunda Emenda Constitucional e o direito à posse de armas

A base legal para a manutenção de boa parte do moderno debate sobre controle de armas é a 2.^a Emenda Constitucional, uma das dez emendas que constituem o *Bill of Right* americano. Foi proposta no primeiro Congresso Constitucional em 1789 e aprovada em dezembro de 1791 com o seguinte texto: “A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, The Right of the people to keep and bear arms shall not be infringed”.

Há duas grandes divisões na sua interpretação. Uma que, é *pró-armas*, a entende como defensora do direito dos indivíduos de possuir e portar armas e assim, devidamente armados, poder atender aos deveres milicianos. Segundo Kopel, os formuladores da Constituição Americana, conhecedores da história britânica e do problema da opressão pelo exército e por suas próprias lembranças dos soldados britânicos (*Redcoat*) e dos mercenários alemães (*Hessians*) servindo ao exército britânico ao tempo da independência americana, desejaram prevenir com a 2.^a Emenda a possibilidade de novas opressões por qualquer exército, nacional ou estrangeiro (Kopel, 1992a, p. 15). O outro grupo é *pró-controle* e defende o aspecto coletivo, ou seja, que o direito de posse e de porte de armas se aplica apenas aos indivíduos que faziam parte das milícias regulamentadas pelos Estados, e agora, pelo governo central, ou seja, a Guarda Nacional.

Os *pró-controles* enfatizam a primeira parte do texto: “A well regulated Militia being necessary to the security of a free state”, argumentando ser justamente esse o motivo de ter sido posta à

frente. Nessa interpretação o direito se aplica aos Estados e às suas prerrogativas de manter milícias, sendo, portanto, um direito aplicado ao coletivo, às milícias. Já os *pró-armas* enfatizam a segunda parte: “the right of the people o keep and bear arms shall not be infringed”, entendendo que as milícias são compostas por cidadãos, assim, o direito necessariamente recai sobre todos que são ou possam vir a ser um de seus integrantes: os cidadãos em geral.

O vago sentido do texto faz com que os estudiosos de ambos os lados recorram à remontagem das possíveis intenções dos constituintes dentro do contexto histórico e cultural da época, fazendo com que as discussões regridam até 1689 para incluir a interpretação do *Bill of Rights* Inglês: “That the subjects which are Protestants, may have arms for their defense suitable to their conditions, and as allowed by law”. Como em todo o resto do debate não há consenso ou conclusão definitiva; no entanto, a Corte Suprema Americana, desde o primeiro caso envolvendo a 2.^a Emenda, vem reconhecendo a garantia do direito apenas do coletivo e não do individual (Klier, 1999, p. 5).⁵ “No federal court, including the United States Supreme Court, has ever overturned a gun control law on the grounds of the Second Amendment” (CSGV, 2001c).

Contudo, a Corte Suprema Americana só arbitra os casos que chegam até ela e não interfere em questões gerais de permissão ou proibição de posse de armas que é de alçada estadual. Na necessidade de uma definição única para toda a Nação, é possível pensar em dois cenários: se reconhecido o direito apenas do coletivo, o único obstáculo seria o da natural limitação de lei reguladora ao atender aos princípios de sua conveniência e necessidade. Se reconhecido o direito individual, todas as leis de controle que proíbem ou restringem o direito às armas seriam inconstitucionais. Dessa forma, como querem os milicianos radicais, qual-

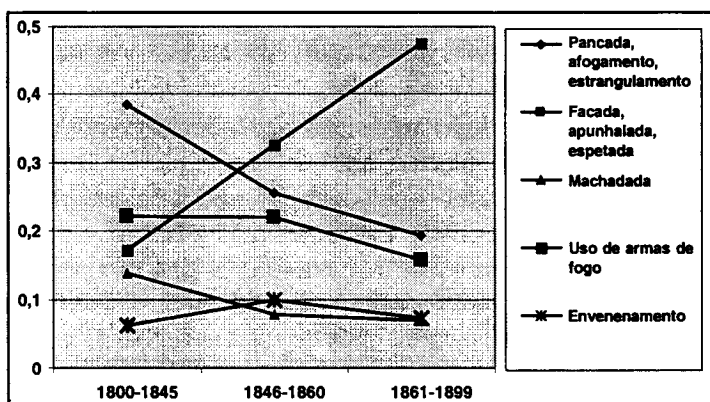
⁵ Tanto em 1876, no caso *Cruikshank*, quanto em 1886, no caso *Presser versus Illinois*, a Suprema Corte dos EUA decidiu que a 2.^a Emenda se aplicava ao governo federal e não aos indivíduos (Utter, 2000, p. 269).

quer cidadão poderia ser um miliciano e teria de ter acesso aos tipos de armas reservadas ao uso militar: metralhadoras, bazucas, tanques etc. (HCI, 2001a). O debate é contínuo e assim permanecerá até que algum evento maior force uma decisão definitiva da Corte Suprema ou a unificação de toda a legislação de controle de armas no nível federal.

3.1.3 Os fatores ampliadores e a contracultura

A primeira consequência do aumento da disponibilidade de arma a partir da metade do século XIX foi o crescimento da taxa geral de homicídios devido à maior facilidade de provar mortes com elas. Essa drástica mudança foi constatada por Bellesiles num estudo envolvendo 685 casos de homicídios durante o século XIX, como apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 6
Percentual de métodos usados para matar



Fonte: DIZARD, 1999, p. 29.

Contudo, a simples produção em abundância de armas não explica por si só o desenvolvimento dessa cultura; fosse assim, os ingleses a teriam desenvolvido antes. Tampouco somente o argumento da necessidade de armas para a expansão da fronteira, pois,

como ressalta Hofstandte (1970, p. 82), Canadá e Austrália tiveram processo de expansão semelhante. Foi preciso adicionar o suporte do governo central americano e a eficaz publicidade dos fabricantes para juntos enfatizarem três pontos básicos da cultura americana: armas mantêm a *nação* livre e preservam a segurança da *família* e da *propriedade*. O governo saiu de cena logo em seguida, entretanto, não antes de ajudar a fundar uma organização que propagaria os três princípios, a *National Rifle Association (NRA)*.

Pelo exposto, chavões como “armas fizeram o oeste”, entre outros, mostram-se distantes da realidade. O movimento de conquista do oeste ocorreu por outros fatores que independeram de maior ou menor disponibilidade de armas.⁶ Os quatro passos históricos, *colonização, independência, conquista do Oeste* e a *Guerra Civil*, foram refletidos e multiplicados pelo folclore, livros, novelas, filmes, programas de televisão e por outras formas de expressão cultural que fizeram da relação americana com as armas uma verdadeira mitologia cujos deuses principais são os colonos, os milicianos, os *cowboys* e os soldados.

Nem todos os americanos endossam a cultura desenvolvida. O número dos que a questionam, argumentando ser uma boa justificativa para a manutenção do nível de armas em mãos privadas ou para evitar novos controles, tem aumentado ano a ano. Quatro pesquisas do Instituto Gallup entre 1990 e 1995 mostraram uma faixa entre 62% e 78% dos entrevistados que disseram preferir leis mais restritivas, 25% preferiram que as leis ficassem no nível em que já estavam, entre 2% e 12% preferiram diminuição nas restrições e entre 1% e 3% não tiveram posição. Após a tragédia com os estudantes de Littleton, em 1999, a opinião pública mostrou um forte apoio a novas medidas de controle e mesmo um aumento no apoio às propostas mais radicais como o banimento ou proibição de comércio. A tabela abaixo resume a pesquisa de opinião pública feita, em setembro de 1999, pelo Washington Post e pela rede de televisão ABC.

⁶ A conquista ocorreu em função dos fatores clássicos de qualquer forte política expansionista do governo federal que promoveu a distribuição de terras, agregou interesses econômicos, mobilizou agricultores, rancheiros e, mais tarde, os mineiros para a Califórnia e outras regiões auríferas (Spitzel, 1995, p. 10).

Tabela 1

Porcentagem de apoio a diferentes propostas de controle de armas

Porcentagem de aprovação	Propostas
90%	Checagem da condição legal do comprador de armas também para <i>Guns Shows</i>
79%	Colocação de cadeados ou travas em todas as armas
77%	Banimento das armas de assalto
75%	Registro de todas as armas em um sistema federal
66%	Banimento nacional das vendas de armas por Internet
49%	Banimento nacional das armas camufláveis
32%	Banimento nacional das pistolas com exceção das pertencentes às forças policiais

Fonte: Washington Post-ABC News Poll, setembro de 1999.

Para os que abraçam a cultura e o mito das armas, elas “fizeram a América”, mas recentes estudos dos períodos de “glória” das armas têm evidenciado a consciência mais realista e humana sobre a questão e sobre os fatos históricos que mostram que as armas apenas são parte da maneira como a América foi conquistada e estruturada.

3.2 PARTICIPANTES, FORMULADORES E EXECUTORES DO CONTROLE: A CORRENTE DAS POLÍTICAS

O controle da venda e posse de armas em âmbito federal é executado pelo *BATF* e em certos aspectos pelo *FBI*. Na esfera estadual e local o controle é exercido pelas forças policiais e procuradorias em suas funções de aplicação da lei (*enforcement*). Há três associações de polícia: *National Association of Chiefs of Police*, *American Federation of Police* e a *National Police Officers Association of America*, todas ligeiramente favoráveis ao maior controle de armas.

Paralelamente, pelo lado da sociedade, o controle é muito influenciado por inúmeras Organizações não-governamentais (ONGs) que se dedicam a pressionar o Congresso para mudanças nas leis, algumas a favor, outras contra o maior controle. Em nenhum outro país as ONGs desempenham papel tão importante nas questões de controle de armas como nos EUA. Inúmeras são as ONGs americanas que atuam tanto internamente quanto apoiando iniciativas de ONGs em outros países. As organizações dos dois lados também identificam em qualquer sucesso dos oponentes no exterior uma derrota, ou no mínimo uma afronta, aos seus princípios, principalmente a *NRA*.⁷

ONGs *pró-armas* são mais antigas e numerosas e contam com forte apoio financeiro por parte de milhões de simpatizantes, aficionados e filiados a clubes de armas e de caça. Já as ONGs *pró-controles* vêm avançando rapidamente e fazendo brechas nas trincheiras *pró-armas*, que rebatem disparando reclamações para todos os lados e ameaças a parlamentares.⁸ A imagem de uma guerra incessante, cheia de ataques inusitados e movimentos defensivos, sendo assistida diariamente por milhões de telespectadores, ainda é pobre para a descrição da realidade. Por tal contexto importa apresentar as organizações mais representativas.

3.2.1 National Rifle Association (NRA): “armas não matam gente, gente mata gente”

Em 1871, Willian Conant Church e George Wood Wingate, veteranos da guerra civil pelos Estados do norte, fundaram a *NRA* tendo por meta “promover e encorajar a prática de tiro de rifles

⁷ Em 15.11.2000, Charton Heston, presidente da *NRA* americana, esteve em visita à Universidade de *Oxford*, na Inglaterra, onde declarou que o Primeiro Ministro do Reino Unido, Tony Blair, entregou o país aos bandidos, ao banir as pistolas.

⁸ A última demonstração de força foi a organização da *Million Mom March* que reuniu mais de 750 mil pessoas em 14.05.2000, dia das mães, em Washington para protestar contra a indústria de armas e pedir maior controle.

em uma base científica” (Krushcke, 1995, p. 82). Em 1909 a organização arregimentou homens públicos ligados aos assuntos de guerra e de segurança de Estado para sua diretoria, conseguindo por esse meio, entre outras facilidades, o desconto no preço de rifles e munição, comprados do estoque extra do exército nacional, vantagem essa que era repassada aos associados, contribuindo para que aumentassem em número.

Quando as discussões para aprovação das primeiras leis federais começaram em 1934, a *NRA* pressionou o Congresso para deixar de fora a regulação de pistolas e, no mesmo ano, seus integrantes criaram a *Legislative Affairs Division* para cuidar de assuntos referentes à Segunda Emenda. Embora ainda não agissem de forma lobística, naquele tempo, já enviavam correspondências aos deputados e senadores pressionando em favor da defesa de seus interesses. Em 1938 conseguiram novamente manter as pistolas fora do controle do *Federal Firearms Act* (NRA, 2001a).

Depois da II Guerra Mundial a *NRA* concentrou seus esforços nas práticas do esporte de caça, lançando a revista *The American Hunter* que viria se somar à já existente *The American Rifleman*. Nos anos 60 a *NRA* implantou um programa de treinamento também para policiais e instrutores de tiro. Suas atividades iam crescendo, mas a onda de violência e os assassinatos políticos daquela década trouxeram preocupações a seus integrantes em decorrência das medidas de controle solicitadas pelo presidente Democrata Lyndon Johnson. O então presidente da *NRA* afirmou que a proibição do envio de armas por correio, o registro das armas e o licenciamento dos proprietários iriam acabar com o esporte do tiro e desarmar o país.

Preocupada com essa ofensiva dos adversários e com a necessidade de melhor base política para a defesa de seus interesses, a *NRA* criou o *Institute for Legislative Action (ILA)*, departamento independente dos demais que se transformou no centro de ações lobistas (Bijlefeld, 1999, p. 160). O encontro anual de 1977 foi marcado pela troca dos moderados por militantes “linha dura” como Harlon Carter, eleito presidente da organização e Neal Knox, apontado para presidir o *ILA*. Knox aumentou os esforços anti-controle e pelo enfraquecimento dos poderes do *BATF*, agência

federal acusada de excesso e má conduta na aplicação das leis de controle e visto como órgão que pretendia desarmar os EUA (Utter, 2000, p. 162 e 220). A *NRA* conseguiu esse objetivo em 1986 com a aprovação do *Firearms Owners Protection Act*, que limitou a ação do *BATF*.

Para a *NRA*, a década de 80 foi marcada por esforços em aumentar o número de afiliados que já chegava a 3 milhões em 1984, e por conflitos internos entre grupos radicais e moderados. As disputas internas e externas enfraqueceram a base de apoio de seus membros e sua capacidade de influência sobre o Congresso, o que permitiu a aprovação de nova legislação de controle com o *Brady Act* em 1994. Em 1990 foi criada a *NRA Foundation*, instituição isenta de impostos e capaz de arrecadar milhões de dólares anualmente para seus programas de práticas de tiro com jovens, que atinge mais de 1 milhão de frequentadores em 43 Estados americanos e algumas províncias canadenses, contando inclusive com a participação dos tradicionais grupos de escoteiros. Outro programa é o "Recuse-se a ser uma vítima", destinado a mulheres, além dos já tradicionais ministrados a caçadores, atiradores de competição, colecionadores, agentes policiais e mesmo a deficientes físicos (NRA, 2001b; NRA, 2001c; NRA, 2001d; NRA, 2001e).

Atualmente, a *NRA* tem mantido suas campanhas contra o aumento do controle tanto em nível estadual quanto federal e, mesmo tendo mudado um pouco sua postura mais radical,⁹ mantém-se contrária a alterações na legislação que impliquem mais controle, mesmo que mínimos e razoáveis, como, por exemplo, a proposta do uso obrigatório de cadeados de gatilhos para as novas pistolas e as medidas que aumentam a segurança da guarda de armas nas residências. A justificativa é de que tais medidas, além de serem caras, dificultariam o rápido uso das armas quando necessário; entretanto, o maior fator de recusa foi ideológico, devido à crença de seus membros na "Teoria da Meta Final".

⁹ A organização mudou de rumo em 1997 ao retirar o radical vice-presidente Neil Knox, elegendo em seu lugar o ator Charlton Heston, transformando-o em seu principal relações públicas. Heston foi depois eleito Presidente da *NRA* em 1998.

Atualmente, o universo de caçadores e atiradores nos EUA com idade igual ou superior a 16 anos chega a 15 milhões, dos quais 25% são afiliados da *NRA*. O conjunto de atividades espalhadas por todo o país, somadas ao poder de influência de seus associados, que por sua vez é multiplicado pela alta capacidade de articulação e mobilização do comando da organização, transformou a *NRA* numa das maiores forças conservadoras e de pressão política nos EUA com grande ascendência sobre os membros do Partido Republicano.

Segundo Davidson (1998) e Sugarman (1991), autores que escreveram livros específicos sobre o poder da *NRA*, a forma mais apropriada para os *pró-controles* conseguirem aprovar novas leis seria a de atuarem como um *lobby* à altura do oponente, galvanizando seus associados como faz a *NRA*.

3.2.2 Handgun Control, Inc. (HCI) e a Coalition to Stop Gun Violence (CSGV): “armas não morrem, gente morre”

Fundado em 1974 por duas vítimas de violência com armas, a *HCI* conta com mais de 400.000 membros o que a torna a maior rede *pró-controle* nos EUA. A instituição vem atuando em todo o país e em diversas frentes para fortalecer as leis de controle de armas em todos os níveis de governo. O *HCI* declara que não deseja banir as armas, mas apenas tê-las sob forte controle. Uma segunda organização foi criada para atuar paralelamente; trata-se do *Center to Prevent Handgun Violence* (HCI, 2001b).

O *HCI* foi a organização que mais trabalhou para a aprovação do *Brady Act* e está atualmente se dedicando ao problema das “compras legais e vendas ilegais”. O *HCI* deseja aprovar a limitação de compras a uma arma por mês para cada pessoa interessada na aquisição. Dessa forma, argumentam, os traficantes ficariam sem condições de manter seus mercados. Douglas S. Weil, um dos diretores do *HCI*, vem trabalhando na área do controle do tráfico. Seu estudo, avaliando os efeitos das leis aprovadas no Estado da Virgínia, que limitaram a compra de armas a uma por

mês, por pessoa, mostrou que essa restrição teve um grande impacto sobre o comércio ilegal de armas, pois retirou do mercado os comerciantes ilegais, que compravam armas em grandes quantidades e as revendiam a criminosos. Outro estudo de Weil demonstrou que os Estados que estavam conduzindo a checagem segundo o *Brady Act* tornaram-se menos importantes como fonte de armas usadas em crimes.

“Since I’ve been here, the most important contribution I’ve made is to demonstrate that regulating the retail sale of guns has a real impact on criminal access and behavior...Both results could only happen if criminals are affected by regulations in the retail market. For years the NRA and pro-gun lobby have claimed that outlaws don’t obey the laws. But these two studies show that gun controls work” (Bijlefeld, 1999, p. 246).

Dentro do *HCI* a área de maior destaque é a das ações legais. Desde 1989 o departamento de *Legal Action Project (LAP)* do *Center to Prevent Handgun Violence*, vem inovando os conceitos e argumentos sobre as responsabilidades da indústria de armas. Conceitos que vêm sendo usados nas ações legais tanto de indivíduos quanto de cidades contra a indústria de armas. O *LAP* é co-responsável por 15 das 30 ações em curso na justiça americana e vem ajudando outras cidades e condados que estão se preparando para mover ações semelhantes.

Fundada em 1990, por dissidentes do *HCI* que desejavam uma forma de atuação mais radical, a *CSGV* é composta por 44 organizações civis sendo a maior parte religiosas e somando mais de 100 mil participantes. A proposta da *CSGV* é que se permitam armas em mãos civis apenas para caça e coleção. Além disso, apóiam o banimento da importação, fabricação e venda de pistolas e das armas de assalto com as devidas exceções para as forças de segurança, clubes de coleção de armas e colecionadores individuais desde que as armas estejam inoperantes. Armas de caça não seriam afetadas por tal banimento.

A Coligação trabalha pela aprovação de qualquer lei que implique a redução da violência com armas, o que inclui um sistema de licenciamento e registro de armas, regulação das armas de acordo com os produtos de consumo, banimentos e a limitação da venda de uma arma por mês a cada interessado. Atua marcadamente como um *lobby pró-controle* no Congresso para proteger as leis de controle contra as investidas do *lobby das armas*, apóia as ações na justiça contra as indústrias e mantém uma revista, a *Stop Gun Violence News* (CSGV, 2001d).

3.2.3 O BATF e a execução das leis federais de regulação

Desde 1942 o *BATF* é o encarregado pela aplicação das leis federais e de execução das políticas de controle da produção, importação, taxação, circulação e comercialização de arma. Em 1972 recebeu o *status* de *bureau*, porém, diferentemente da *CIA* e do *FBI*, justamente por enfrentar um dos mais poderosos grupos americanos, o *lobby das armas*, o *BATF* teve sua autonomia restrita e submetida ao controle do Departamento do Tesouro. Mesmo com alta respeitabilidade técnica e científica, por atuar em área tão contraditória, por possuir poder de polícia e força própria de agentes, o *BATF* está sempre na mira da *NRA*, da mídia, da sociedade e do legislativo e recebeu pesadas críticas de abuso de poder.

Ronald Reagan havia prometido em campanha à presidência dos EUA que o iria extinguir. Eleito, ao assumir em 1981, tentou levar adiante a proposta e passar as funções de controle de armas para o Serviço Secreto (*FBI* ou *CIA*), mas a *NRA*, que havia contribuído com US\$ 170 mil dólares para a campanha de Reagan, justamente com esse fim, voltou atrás ao perceber que a transferência do controle para uma agência de maior autonomia e poder apenas dificultaria sua atuação (Bruce e Wilcox, 1998, p. 27).

Os *pró-armas* conseguiram evitar que o *BATF* fosse fortalecido ou se tornasse independente, mantendo-o sob certo controle por meio da limitação de sua função reguladora e por restrições

orçamentárias. Naquele tempo, ao propor um sistema computadorizado para o registro de armas e para tornar a agência mais eficiente, o *BATF* teve suas verbas cortadas pelo Senado devido à pressão da *NRA*, além do que foi proibido, em 1986, pelo *Firearms Owners Protection Act*, de centralizar os registros de vendas dos comerciantes de armas. A *NRA* voltou a essa questão em dezembro de 1998 ao entrar na justiça contra o *FBI* para também impedi-lo de manter registros de vendas de armas.

O *BATF* recuperou certo fôlego financeiro no início dos anos 90 com o sucesso na investigação de atividades de grupos extremistas, mas voltou a ter problemas no caso *Ruby Ride*, em 1992, e no caso *Waco*, em 1993, ambos episódios de invasões a propriedades à procura de armas.¹⁰ Investigações posteriores mostraram erros de planejamento do *BATF* e tentativas de escondê-los por parte dos agentes. Contudo, Martinek argumenta que nos dois casos o *BATF* não foi o culpado pelos maiores fracassos, e sim o *FBI* (Bruce e Wilcox, 1998, p. 38-39). Mesmo assim um comitê liderado pelo então vice-presidente americano, All Gore, reapresentou o plano de submeter o *BATF* ao *FBI*, o que não foi avante até o momento (Utter, 2000, p. 46).

Embora politicamente enfraquecido e financeiramente limitado, o *BATF* tem conseguido apurar seu controle sobre os comerciantes licenciados que no começo da década eram 280 mil e devido ao aumento da fiscalização diminuíram para 150 mil (Spitzer, 1995, p. 164). Recentes relatórios sobre investigações de comércio ilegal revelam que 57% dos crimes apurados pela polícia foram realizados com armas vendidas por apenas 1% dos comerciantes. Descobriu-se que 84.292 pontos de comércio tiveram mais de dez armas vendidas, relacionadas a crimes. Por fim, 132 pontos de

¹⁰ Episódio mais grave, o caso *Waco* deu-se num rancho no Texas onde agentes do *BATF* ao investigar a posse ilegal de armas tiveram um confronto inicial e morte de quatro agentes e outros 16 feridos. O *FBI* entrou no caso e comandou um cerco de 51 dias que, por fim, resultou num incêndio do galpão principal e na morte de setenta seguidores da seita Davidian que lá estavam. Há divergências sobre a autoria do incêndio, se pelo *FBI* ou pelos próprios membros da seita.

vendas que tiveram mais de cinquenta armas vinculadas a crimes ficaram sob investigação especial por fortes suspeitas de venda ilegal e tráfico de armas (CSGV, 2001e).

O então presidente dos EUA, Bill Clinton, reconhecendo a necessidade de aumentar os recursos para o *BATF*, propôs ao Congresso, em fins de 1999, que autorizasse uma verba extra de US\$ 280 milhões para contratar 500 novos agentes e mil novos procuradores para que trabalhassem em programa especial do governo federal direcionado para crimes com armas, a “Operação Target”. O pacote também abrangeu verbas para implementar testes balísticos e um melhor sistema de triagem de armas e de criminosos e US\$ 10 milhões foram usados apenas para o estudo e desenvolvimento das denominadas armas inteligentes.

3.3 O SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DO MODERNO CONTROLE

Devido ao aumento da criminalidade, principalmente entre os imigrantes italianos, e para evitar que seus inimigos políticos se armassem, a *Tammany Hall* ou “máquina política de Manhattan”, decretou em 1911 a chamada *Lei Sullivan*, pela qual as pessoas em Nova Iorque que quisessem comprar arma deveriam requerer uma licença à polícia. Seria concedida ou negada, de acordo com a conveniência política ou de segurança pública. Porém, os criminosos puderam recorrer ao mercado negro, o que tornou a lei ineficaz para a redução de crimes.

A primeira lei federal sobre armas foi a da instituição do imposto sobre produção e venda de armas em 1919. Em 1927 ocorreu a primeira proibição federal que foi o envio pelo correio de pequenas pistolas camufláveis. No início dos anos 30, época da “Lei Seca” e do gangsterismo nas grandes cidades como Nova Iorque e Chicago, o debate sobre controle de armas começou a tomar relevo. Franklin Delano Roosevelt, democrata eleito em 1933, tinha no controle de armas parte de suas propostas de *Welfare* para os EUA que já tinham perdido três presidentes assassinados à bala desde Abraham Lincoln, o primeiro, em 1865. Um atentado

contra Roosevelt, que era a favor do licenciamento das pistolas e do banimento das metralhadoras, disparou o movimento pela aprovação da legislação nacional.

O moderno controle americano começou em 1934 com a aprovação do *National Firearms Act (NFA)*, taxando em US\$ 200,00 as vendas ou transferências de metralhadoras e cartucheiras de canos cerrados, armas preferidas pelos gângsteres. A taxa representava considerável montante para a época, o que quase impunha o banimento de novas vendas ou transferências dessas armas. A proposta inicial de registro e licenciamento para todos os tipos de armas foi derrubada pela *NRA*, sendo aprovados apenas o registro dessas armas e os impostos sobre sua produção e venda, extensivos às peças de reposição e acessórios. A posse de tais armas, antigas ou novas, foi condicionada à checagem da condição legal, ou seja, os antecedentes criminais do proprietário que, para isso, tiveram de enviar uma foto e a impressão digital para o *FBI* (Utter, 2000, p. 211-212; Kruschke, 1995, p. 85).

Em 1938 houve outra tentativa de Roosevelt de implantar um sistema nacional de registro e licenciamento. Novamente a *NRA* coligada a instituições afins conseguiu barrar tal proposta.¹¹ O *Federal Firearms Act (FFA)*, a maior peça legislativa de controle de armas pelos seguintes trinta anos, regulou o comércio interestadual tornando crime o transporte de armas que tivessem o número de série adulterado ou apagado. Foi exigido o licenciamento de todos os fabricantes, vendedores e importadores de armas, que passaram a pagar taxa de um dólar por arma vendida, taxa essa que permitia, ao menos, o controle pelo Departamento de Tesouro, sobre os pontos de produção e venda. Foi proibida a venda a ex-condenados, fugitivos e pessoas sob acusação judicial. Tal dispositivo foi enfraquecido pelo fato de que o comerciante poderia alegar desconhecimento, mesmo porque não tinha obrigação de

¹¹ O Procurador Geral de Roosevelt, Homer Cummings, já havia dito em 1934, "mostre-me um homem que não queira registrar suas armas e eu lhes mostrarei um homem que não deve ter uma". Segundo tal afirmação, a maioria dos americanos proprietários de armas continuam não devendo ter arma (Utter, 2000, p. 212).

saber da condição do comprador. Assim, qualquer criminoso poderia comprar armas e a responsabilidade recairia sobre o próprio criminoso e não sobre o vendedor (Utter, 2000, p. 92).

Em 1963 um Comitê do Senado estudava um projeto de lei para a proibição de venda de armas a menores pelo correio. O assassinato de J. F. Kennedy no mesmo ano fez com que incluíssem os rifles e as cartuchearas ao projeto, porém, por pressão da *NRA*, o projeto foi engavetado. Em 1966 um perito atirador subiu ao terraço de observação da torre central da Universidade do Texas em Austin, matou 12 pessoas e feriu 33. Em seguida vieram os assassinatos de Robert Kennedy e Martin Luther King em 1968 (ABCNews, 2001b). Esses trágicos acontecimentos nacionais, somados à inundação de violência urbana dos anos 60, fizeram com que governos locais e estaduais aprovassem leis mais restritivas, como também que o projeto de 1963, acrescido de novas medidas, voltasse à baila por meio do Congresso, forçando a convergência dos políticos em torno de nova agenda *pró-controle*.

No mesmo ano de 1968 foi aprovado o *Gun Control Act (GCA)*, que endureceu o sistema de licenciamento para fabricantes, importadores e vendedores de armas, proibiu o envio interestadual de pistolas para indivíduos, limitou a compra de pistolas ao estado de residência do comprador, proibiu a venda de cartuchearas e rifles a menores de 18 anos e pistolas a menores de 21 anos, proibiu a importação de produtos militares estrangeiros com exceção dos usados em caça e, por fim, banuiu a importação das chamadas *Saturday Night Special*, o que apenas protegeu a produção interna dessas armas de bolso. Mais uma vez um amplo sistema nacional de registro e licenciamento, como queria outro presidente democrata, Lyndon Johnson, ficou de fora (Utter, 2000, p. 109; Bruce e Wilcox, 1998, p. 51-52).

No que tange o combate ao crime, o Ato determinou que a quebra de qualquer lei federal sobre armas implicaria pena de, no mínimo, um ano de prisão. À classe de *peessoas proibidas* foram adicionados os mentalmente desajustados e os viciados em drogas. Todavia, o problema da alegação do desconhecimento da condição do comprador continuava a dar margem ao descuido e mesmo à ação inescrupulosa de muitos comerciantes. Outro problema foi a não provisão

por parte do Congresso, de fundos suficientes para o cumprimento das novas atribuições passadas ao *BATF* (BATF, 2001c).

Logo após o assassinato a tiros do Beatle John Lennon, em 1980, um atentado em 1981 feriu gravemente o então presidente Ronald Reagan, como também a seu secretário de imprensa, James Brady, que com um tiro na cabeça perdeu 20% de massa encefálica. Apesar da descrença dos próprios médicos, Brady voltou a seu posto no governo onde ficou até 1989, vindo depois a militar pelo controle de armas dentro do *Handgun Control, Inc.*, ao lado da mulher Sarah Brady, que já atuava na organização desde 1986 (Spitzer, 1995, p. 146).

3.3.1 A ação do *lobby* das armas e a formação do *lobby* pró-controle

No início dos anos 80, a *NRA*, juntando forças com a *Gun Owners of America* (*GOA*), outra organização defensora do direito às armas, organizou um forte grupo de pressão para que fosse feita a revisão do ato de 1968 sob a justificativa de que a legislação estava demasiadamente vaga, o que permitia ao *BATF* atuar de forma arbitrária, violando direitos individuais. Sob liderança de um Senador Republicano, James McClure e de um Deputado Democrata, Harold Volkmer, que estavam tentando há anos derrubar o Ato de 1968, o *Firearms Owners Protection Act* ou *McClure-Volkmer Bill*, foi aprovado em 1986 e representou um passo atrás no controle.

Pelo Ato, voltou a ser possível a comercialização de munição de rifles e cartucheiras por meio dos Estados; foi dispensada aos comerciantes de munição a obrigatoriedade de manter seus registros de vendas. O *BATF* foi proibido de centralizar os registros de venda de armas, ficando os próprios comerciantes como seus fiéis depositários. A autoridade do *BATF* de inspecionar os comerciantes e os seus registros foi restrita a uma vez por ano. Tornou-se proibido gastar dinheiro público para estabelecer qualquer sistema de certificação de registro de armas e os indivíduos que tiveram armas confiscadas por agentes federais passaram a ter

direito de reclamar em juízo as armas (Bruce e Wilcox, 1998, p. 32, 52, 53; Utter, 2000, p. 44-45). A maré do controle havia mudado e a aprovação do Ato representou “o zênite da influência da NRA sobre o Congresso” (Spitzel, 1995, p. 150).

A passagem desse Ato causou tardia mobilização dos defensores do controle. Sarah Brady passou a comandar o *Handgun Control, Inc – HCI* em 1986, encabeçando um *lobby pró-controle*. Dois acontecimentos envolvendo armas de assalto no começo de 1989, um em Stockton, Califórnia, com cinco crianças mortas e 29 feridas no pátio de uma escola e outro, em uma lanchonete no Texas, com 22 mortos e 23 feridos, puseram as armas de assalto na agenda de banimento. O Presidente Republicano George Bush reviu sua posição e decretou proibição temporária na importação dessas armas. Propostas para um banimento definitivo foram apresentadas ao Congresso em 1989, 1990 e 1991, mas só em 1994, após uma longa batalha, o Congresso aprovou dentro do *Violent Crime control Act* o banimento da fabricação, importação ou venda de 19 tipos de armas de assalto.¹² A justificativa foi de que essas armas não tinham nenhum fim legítimo para o esporte de competição ou para a caça e representavam um alto risco em mãos criminosas.

James Brady passou a atuar no Congresso como exemplo da violência com armas; tornou-se um “morto-vivo” a assombrar a NRA, “Many members of Congress don’t want to stand up for the Brady bill because of all the aggravation they’d get from the lobby...their aggravation is minimal compared to aggravation I face every day...I want action on the Brady bill” (Biscupic, apud Bruce e Wilcox, 1998, p. 56). O projeto de Brady introduzido em 1987, objetivando maior controle sobre a venda de pistolas, teve também idas e vindas e grande esforço de negociação do Presidente Clinton eleito em 1991. Foi aprovado somente em novembro de 1993, com o nome de *Brady Handgun Violence Prevention Act – Brady Act* e,

¹² Dos 34 Deputados Democratas que votaram a favor do banimento, 29 não conseguiram se reeleger. Patterson e Earkis sugerem que isso se deveu, em grande parte, ao forte boicote feito pelos 2,6 milhões de membros da NRA contra suas reeleições (Bruce e Wilcox, 1998, p. 45).

a partir de então, qualquer comprador de nova pistola passou a esperar cinco dias para a autorização de retirada da arma na loja, período dado às agências locais de polícia para conduzir a checagem, com o *FBI*, das condições legais do candidato (*background checks*).

Porém, em 1997, mediante a ação na justiça movida por um chefe de polícia alegando não contar com a devida capacitação para realizar as averiguações, a Suprema Corte decidiu impugnar uma parte do *Brady Act* que forçava as agências locais a fazerem a checagem, sob alegação de que governo federal estaria se intrometendo em assuntos de agências estaduais e locais. O governo pediu que as agências continuassem a fazê-las voluntariamente e a grande maioria atendeu (Utter, 2000, p. 38-41, 99 e 119).

"The sole change occasioned by the Supreme Court decision is that the CLEO is no longer required by federal law to run the Brady background check. We expect and hope that the vast majority of law enforcement agencies in America will continue to run these checks voluntarily because they are saving lives, keeping guns out of the hands of criminals and generally in the best interest of law enforcement. We urge you to continue these checks" (BATF, 2001a).

Em novembro de 1998 o período de espera obrigatório de cinco dias terminou, entrando em operação o *National Instant Check System* – *NICS*, previsto na segunda fase do *Brady Act*. Entre 1988 e 1994 o banimento de armas de assalto e o *Brady bill* foram apreciados e votados 27 vezes no Senado e na Câmara de Deputados, o que reflete a complexidade política, o partidatismo e a ação vigorosa dos grupos pró e contra o controle (Spitzer, 1995, p. 170).

3.3.2 Excesso de leis ou falta de controle?

A despeito do que normalmente se pensa dos EUA e suas facilidades na obtenção de armas, há mais de 20 mil leis de controle nos códigos americanos e a maior parte é de leis estaduais e locais

tratando de regulamentações menores. A tabela a seguir dá uma idéia da evolução da quantidade de legislação de controle federal desde a aprovação da Segunda Emenda; o pico de aumento ocorreu na década de 60.

Tabela 2
Leis federais sobre armas nos EUA

Data	Palavras adicionadas	Novas Seções	% aumento no tempo	% sobre o total
1791	0	0	-	-
1894	547	1	-	0,7
1910s	1.481	7	271,0	1,8
1920s	1.543	8	43,2	1,8
1930s	1.736	9	32,7	2,1
1940s	7.498	37	58,6	8,9
1950s	7.102	42	35,7	8,5
1960s	27.908	51	58,4	33,4
1970s	11.407	26	19,3	13,6
1980s	6.777	28	10,3	8,1
1990-1995	7.687	22	10,4	9,2
1996	9.898	-	13,4	11,8
Totais	83.584	231	-	100%

Fonte: Utter, 2000, p. XIII.

Atualmente, nos EUA, todo comerciante legal de armas é obrigado a ter licença federal. O Ato de 1934 criou o primeiro sistema de registro de armas em que constam os dados do proprietário e da arma, quando são consideradas de uso de gângsteres: metralhadoras, cartucheiras e rifles de cano curto ou serrado e, posteriormente, incluídas nessa relação, as armas de assalto banidas em 1994. A posse dos demais tipos de armas, como pistolas semi-automáticas, revólveres, rifles e cartucheiras de caça, não exige registro federal, porém muitos Estados o fazem em sistemas próprios de registro.

Os Estados e os governos locais americanos dispõem de autonomia para legislar sobre outras formas de licenciamento ou registro de armas desde que não confrontem com os níveis

superiores, o que significa que podem ter leis mais restritas ou apenas ter o padrão federal.

O maior ou menor grau de controle varia de acordo com a aplicação de uma dezena de critérios, quais sejam: a) *armas camufláveis*: proibição ou permissão do porte de armas camufláveis; b) *banimento*: proibição de posse de determinadas armas que não estejam incluídas em banimento federal; c) *comerciantes*: exigência também de licença estadual ou exigência de manutenção de registros de vendas; d) *idade*: idades mínimas superiores a dezoito anos para o uso ou propriedade de armas, o que varia de acordo com o tipo de arma; e) *licença*: licença estadual para a posse ou porte de armas não cobertas pela licença federal; f) *limite de tempo para a recompra*: determina um limite mínimo de espera, normalmente um mês, entre a compra de uma arma e a de outra futura; g) *perímetro escolar*: proíbe o porte de armas em determinada área considerada perímetro escolar; h) *período de espera*: muitos Estados possuem sistema próprio de checagem de antecedentes, cujo prazo de espera é maior do que os três dias do sistema federal para a autorização da compra da arma, o que teoricamente permite melhor checagem da condição legal do comprador; i) *prevenção legal (preemption)*: dispositivo legal que impede as cidades e condados de terem leis mais restritas do que a legislação estadual; j) *registro*: sistema de registro de armas independente do sistema federal que em alguns Estados é obrigatório para todas as armas, em outros só para as pistolas e na maioria dos Estados não há qualquer registro.

Os Estados têm diferentes políticas a respeito da autorização do porte de armas pequenas e camufláveis mediante a justificativa de uso para fins de autodefesa. As leis sobre *Concealed-Carry Weapons (CCW)*, também conhecidas como *leis de direito de porte*, podem ser agrupadas em quatro diferentes situações de porte: a) *proibido* – somente policiais podem portar armas camufláveis; b) *restrito* – o porte é permitido de acordo com a licença expedida pela agência policial local. Essa categoria deixa ao chefe de polícia a decisão de conceder a licença mediante a comprovação da necessidade devido a trabalho de risco do requerente (segurança, transporte de valores etc.), sendo restrita a determinado período

de tempo e locais; c) *permitido* – a polícia deve permitir a obtenção da licença a todo indivíduo que não esteja proibido por lei. A polícia local deve expedir a licença referida sem que o requerente tenha de demonstrar qualquer necessidade; d) *ilimitado* – qualquer cidadão pode portar sem a necessidade de licença (CSGV, 2001g).

Durante as décadas de 70 e 80 o *lobby das armas* conseguiu, em quarenta Estados, aprovar leis que proíbem as autoridades locais de instituírem leis de controle de armas mais restritivas do que as leis estaduais, conhecidas por *States Preemptions*. No final dos anos 80 e começo dos 90 o esforço se concentrou na aprovação das leis de permissão ou não-limitação do uso de armas camufláveis.

Acreditando que de fato a Justiça Civil Americana possa ajudar vítimas a recuperarem danos causados por violência com armas, o *lobby das armas* vem fazendo um agressivo esforço para aprovar o *Firearm Industry Relief Acts* nas legislações estaduais e desde o começo de 1999 conseguiu introduzir, em 44 Estados americanos, projetos legislativos que visam a barrar, preventivamente, os processos movidos por cidades, condados e mesmo indivíduos. Em 16 Estados já se aprovaram as mudanças e em outros 16 então em processo de votação (CSGV, 2001h; CSGV, 2001i.).

3.4 A CORRENTE DOS PROBLEMAS E AS TENTATIVAS DE CONTROLE

Os EUA são vistos como o “paraíso das armas”, em que quase todos as podem ter para esportes ou autodefesa, especialmente nos Estados do sul e do centro-norte do país. As estimativas são de que ao menos uma arma esteja na mão de 44 milhões de americanos e em mais de 50% das residências. O número real de armas é impossível de ser precisamente calculado; a maior parte delas não é registrada; cada Estado tem seus próprios métodos de registro e, seguramente, há recontagem ou subcontagem, o que inviabiliza um número aproximado com base nos sistemas de registro.

Considerando-se que as armas têm durabilidade de mais de um século, o melhor cálculo do estoque total de armas foi feito pelo *BATF*, com base nos registros de produção interna americana entre 1899 a 1996, somado ao número de armas importadas no período e subtraída a quantidade de armas exportadas. Por esse meio chega-se ao total de mais de 240 milhões de armas para 260 milhões de habitantes – quase uma por habitante (Klier, 1999, p. 7-13).

Mas o “paraíso das armas” tem sua contrapartida de mesma dimensão de grandeza, o “inferno da violência” que, por meio delas, vêm aterrorizando os EUA há décadas e acentuadamente na última. Apesar da queda em 18% no número de mortos entre 1993 e 1997, ainda ocorreram nesse último ano 32.436 mortes por armas sendo 16.166 (54%) suicídios, 15.289 (42%) homicídios e 981 (3%) mortes por disparos acidentais. São em média 88 mortos por dia, dos quais 12 são jovens. A taxa de homicídios por armas nos EUA é no mínimo cinco vezes maior do que a soma das taxas de outros 25 países desenvolvidos. Em 1997 foram usadas armas em 68% de todos os homicídios; em 53% houve uso de pistolas, em 4%, de cartucheira, em outros 4% foram usados rifles e em 7% não se pôde determinar o tipo. Armas são a segunda maior causa de mortes não-naturais e, como no Brasil, a maior causa de mortes entre jovens (Klier, 1999, p. 64; JHP, 2000).

Os custos diretos anuais da violência com armas são estimados entre US\$ 19 a US\$ 40 bilhões. Quando se leva em conta os ônus indiretos – perda de investimentos, futura produtividade e referentes à qualidade de vida – chegam a US\$ 112 bilhões. Ferimentos causados por armas representam 0,5% de todos os tipos de lesões, mas 9% do custo total do tratamento de todos os tipos de traumatismo, entre 85% e 96% do total destes custos são cobertos por impostos pagos por todos os contribuintes ou por assegurados privados que cobrem custos dos feridos não-assegurados (CSGV, 2001).

3.4.1 O diabo no corpo e armas nas mãos; quem está no controle?

Desde 1997, os EUA vêm sendo sacudidos por um ciclo de assassinatos em massa: inúmeros casos de adultos e adolescentes

que têm resolvido “no tiro” suas diferenças com chefes, professores, colegas e com o mundo. Em março de 1998, dois adolescentes de 11 e 13 anos, com roupas de camuflagem e rifles de caça dos pais, dispararam o alarme de incêndio da escola de Jonesboro, em Arkansas, esconderam-se num bosque e esperaram para emboscar seus colegas que saíam; mataram quatro estudantes, um professor e feriram outros 11 alunos.

O mais traumático incidente ocorreu em abril do mesmo ano. Outros dois alunos, com problemas de relacionamento com colegas e seguidores de um grupo de *rock* que prega a violência e a paixão por armas, compraram armas proibidas em um *Guns Show*, mataram 13 estudantes e a si próprios dentro da *Columbine High School* em Littleton, Colorado. A esse caso, seguiram-se mais dois envolvendo estudantes e armas pertencentes aos pais com um saldo de 11 feridos. Em 1999 foi a vez dos adultos ensandecidos: Atlanta, julho/1999, nove mortos; Los Angeles, agosto/1999, cinco mortos; Honolulu, novembro/1999, dois mortos; Seattle, novembro /1999, sete mortos; e mesmo dentro de uma Igreja Batista em Fort Worth, setembro/1999, com sete mortos. O ano de 2000 e o começo 2001 seguiram no mesmo ritmo.

A seqüência de incidentes levou o país a procurar causas e culpados: falta de estrutura familiar, irresponsabilidade dos pais, excessiva violência na mídia, *videogame*, pressão social, segregação, problemas financeiros; todos os demônios foram evocados; Clinton chegou a declarar em 1999: “parece que os EUA estão sob uma onda diabólica”. Todos os fatores causais foram levantados, mas a culpa pela proporção da tragédia, com as já esperadas discordâncias, recaiu sobre o “fácil acesso às armas”. Tal consenso levou o Presidente a reiterar seus pedidos ao Congresso por urgentes mudanças que chamou de “commonsense gun control”: idade mínima de 21 anos para a posse ou uso de qualquer arma, checagem do comprador para vendas em *Guns Show*, travas de gatilhos para as novas armas vendidas, guarda de armas em locais trancados, prisão e multa por irresponsabilidade de pais e adultos que negligenciaram cuidados de acesso a armas por jovens e crianças.

O Senado aprovou novo aperto na legislação, porém a Câmara de Deputados, mais susceptível às pressões *pró-armas*, barrou o projeto. Apesar do "Gun Control Issue" ter chegado em quarto lugar entre os itens mais importantes para a eleição presidencial do ano de 2000, as pressões da *NRA* e de seus aliados vêm protelando até o momento, as negociações para aprovação de texto único nas duas casas. A *NRA* justifica que não há necessidade de novas leis, mas de melhor aplicação das já existentes, acusando seguidamente o governo federal de falhar nessa tarefa.

3.5 PREVENÇÃO DA COMPRA DE ARMAS POR PESSOAS PROIBIDAS: BRADY ACT

De acordo com a segunda fase do *Brady Act*, após 30.11.1998, passou-se a fazer a checagem instantânea da condição legal do comprador para todo tipo de arma e não apenas para as pistolas. O prazo de espera da checagem foi reduzido para, no máximo, três dias úteis. Caso o sistema não identifique que se trata de pessoa proibida ou não responda dentro do prazo, o comerciante deve entregar a arma ao comprador. Se o comerciante fizer uma venda ilegal perderá a licença e pagará uma multa de US\$ 5.000,00.¹³

Apesar do *Brady Act* ser apoiado pela própria *NRA*, pois tem a ver apenas com o controle de pessoas – criminosos, loucos, drogados etc. – e não com o controle do acesso a armas, outras organizações *pró-armas* argumentam que os que não puderam comprar armas legalmente demandariam ao mercado clandestino e que toda burocracia e espera só incomodaria os bons cidadãos obedientes à lei. Porém, recentes análises do *FBI* demonstram que,

¹³ São nove as categorias de pessoas proibidas de ter armas, por lei federal (Ato de 1968): fugitivos, fugitivos da justiça, pessoas sob acusação ou já condenadas por crime, pessoas que usem drogas controladas, os mentalmente incapacitados, os desertores ou expulsos das Forças Armadas, os que renunciaram à cidadania americana, pessoas sob ordem judicial de manter distância de uma outra a quem ameacem e pessoa condenada por violência doméstica (BATF, 2001d).

durante a primeira fase (1994-1998), mais de 97% das compras de armas foram aprovadas; os 3% restantes representaram aproximadamente 300.000 solicitações feitas por *peessoas proibidas*,¹⁴ sendo que parte da queda de 9.368 homicídios na taxa esperada entre 1994 e 1998 foi atribuída ao Ato. Devido ao *Brady Act*, muitos dos Estados com fracas leis de controle, conhecidos como fontes de armas para criminosos em outros Estados, tiveram redução até 86% nessas operações (HCI, 2001c).

O *National Instant Check Sistem* – *NICS* é operado pelo *FBI* e, segundo seu mais recente relatório, somente no primeiro ano da implantação (1999), foram barradas 179.000 pessoas. As pesquisas envolveram mais de 35 milhões de registros, sendo que a maior parte das consultas foi realizada em menos de dois minutos. Das vendas não aprovadas, 71% eram referentes a ex-condenados e criminosos; 15% tratava-se de pessoas sob acusação de violência doméstica, 4% eram sobre pessoas com problemas com drogas e 10% eram referentes a outras pessoas, incluídas na categoria de *proibidas* por leis federais. O relatório mostrou também que o *NICS* possibilitou à polícia local ou estadual, por meio da notificação instantânea do *FBI*, que 2.400 fugitivos fossem presos ao tentar comprar armas.

3.6 PRISÃO DE CRIMINOSOS POR LEIS DE PORTE ILEGAL: OPERAÇÃO TARGET

Em 1995 a cidade de Boston lançou o *Projeto Boston e Armas* após descobrirem que apesar de as leis federais e estaduais proibirem a venda de armas a criminosos e ex-condenados, 75% dos criminosos capturados já apresentavam registros anteriores de prisão por crime com armas. Após um breve período de detenção voltavam às ruas onde cometiam os mesmos crimes com novas

¹⁴ Preocupados com a posse de armas por terroristas internacionais, o Omnibus Appropriations Act de 1999 emendou o Gun Control Act de 1968 adicionando os estrangeiros, com algumas exceções, à categoria de pessoas proibidas (BATF, 2001e).

armas, adquiridas de traficantes, que compravam legalmente um pequeno estoque de comerciantes licenciados e as revendiam (*straw purchase*). Tais práticas vêm se constituindo na maior fonte de armas para os criminosos, e não o roubo de armas como acreditava a polícia.

O sucesso do programa de Boston no rastreamento de armas, captura de traficantes e de criminosos por porte ilegal de armas levou o programa até outra cidade em 1997, Richmond, em que foi lançado com o nome de *Projeto Exílio* tendo o seguinte *slogan* “uma arma ilegal deixa você cinco anos em prisão federal”.¹⁵ Richmond tem uma população de 200 mil pessoas e passou por uma verdadeira praga de violência com armas na metade dos anos 90, chegando a ser a segunda cidade americana com taxa de homicídios em 1994. Aproximadamente 85% dos homicídios em 1997 foram cometidos com armas, 40% eram relacionados ao tráfico de drogas, sendo que 60% dos ofensores já tinham registro na polícia. Durante os primeiros dez meses do programa o número de homicídios havia caído em 41% e os disparos fatais em 36%. O programa foi em seguida estendido a outras cidades como Philadelphia, com o nome de *Operação Cessar Fogo*, na qual em 1999, de 173 casos de criminosos com posse ilegal de armas, 149 foram mandados diretamente às prisões federais (PC, 2000). O programa ganhou destaque e âmbito nacional em outubro de 1999 quando a Procuradora-Geral da União, Janet Reno, anunciou que o programa passaria a operar nos três níveis de governo sob o nome de *Operação Target* (ABCNews, 2001b).

Eram dois os objetivos do programa: o primeiro, concentrar os esforços das forças policiais para trilhar e descobrir traficantes de armas e criminosos. Sob esse aspecto foi fundamental a criação do relacionamento confiável e estreito entre a polícia local e os grupos comunitários para o estabelecimento da troca de informações sobre criminosos e traficantes da região. O segundo era a melhoria da aplicação da lei concentrando os esforços dos promotores públicos na escolha da combinação de acusações mais

¹⁵ O nome “exílio” foi escolhido porque os criminosos seriam verdadeiramente exilados em prisões fora dos Estados.

adequada perante as leis estaduais e federais de forma a determinar o maior tempo de prisão possível.

As leis federais determinam uma pena mínima de cinco anos em prisões federais, sem possibilidade de fiança, em casos de reincidência em crimes com armas. Os idealizadores do programa acreditam que os próprios criminosos passaram a evitar andar armados pelas ruas, pois constatavam que de fato muitos dos seus parceiros estavam sendo exilados em prisões federais por longo tempo, em decorrência do porte ilegal de armas. O programa visou também à determinada mudança na mentalidade da polícia e da justiça. A polícia não vinha registrando todas as ofensas com armas, deixando muitas vezes de prender os ofensores dependendo do caso e da arbitrariedade do policial. Também a justiça, na fase de processo e condenação, deixou de condenar muitos criminosos por se tratar de casos inexpressivos ou referentes a réu primário (DFP, 2001).

3.6.1 Pesquisa e metodologia de controle do tráfico de armas

Entendendo que uma efetiva política de controle de armas passa necessariamente pelo estudo e pelo entendimento das circunstâncias e variantes do problema com armas, principalmente com relação ao estoque ilegal, o *BATF* implantou em 1996 um programa de *Interdição do Crime entre Jovens* em 17 cidades, nas quais 37 mil armas tiveram sua origem analisada. Esse programa teve por objetivo buscar entender o caminho das armas até os criminosos e os jovens, bem como o perfil e faixa etária dos praticantes de crimes. Em 1999 foi ampliado para 27 cidades, 22 das quais com mais de 250 mil habitantes e o número de armas trilhadas subiu para 76.260. O estudo visa a gerar informações sobre as formas de reduzir a violência, possibilitando que outras cidades também utilizem as informações para desenvolver suas próprias pesquisas e focar melhor seus alvos e estratégias de combate ao tráfico ilegal de armas, sobretudo entre os jovens (BATF, 2001b).

Oficiais do *BATF*, chefes de polícia, procuradores e advogados trabalharam em conjunto na produção das informações e sugestões.

As metas do programa foram: a) descobrir como os jovens obtêm armas ilegais, b) habilitar as agências federais e locais a melhor compreenderem o problema com armas ilegais em suas comunidades e desenvolver estratégias para combatê-las, c) gerar metodologia e padrão de análise das informações de forma a poderem ser utilizadas por outras agências locais.¹⁶

As conclusões do primeiro estudo conjunto envolvendo as armas recuperadas de jovens pelas agências locais nas 17 cidades foram as seguintes: um quarto das armas recuperadas tinha sido rapidamente desviado dos comerciantes federais para o mercado ilegal; do total de armas recuperadas, 10% vieram de jovens abaixo de 17 anos e na faixa entre 18 e 24 anos o número sobe para 40%; em 15 das 17 cidades, a maior parte das armas provinha do comércio varejista do próprio Estado; sete em dez crimes com armas recuperadas de adultos são pistolas, mas entre os jovens o número sobe para oito em dez; metade das armas recuperadas pela polícia e envolvidas em crimes são pistolas semi-automáticas e entre os jovens o número sobe para 60%; entre milhares de diferentes tipos e modelos de armas existentes, os crimes com armas estão concentrados em um pequeno número de modelos de armas e de pequeno calibre; uma alta percentagem dos crimes com armas que tiveram o número de série adulterados ou raspados foi originalmente adquirida, de uma só vez, em compras de grande quantidade de armas, de comerciantes com licença federal e depois repassadas ao mercado ilegal.

3.6.2 Controle de armas nas escolas:

Gun-Free Scholls Act

A preocupação com o uso de armas nas escolas secundárias cresceu muito a partir dos anos 80 nos EUA. Alunos levam armas

¹⁶ As cidades envolvidas com armas ilegais e os respectivos estados são: Atlanta, Baltimore, Birmingham, Boston, Bridgeport, Chicago, Cincinnati, Cleveland, Detroit, Gary, Houston, Inglewood, Jersey City, Los Angeles, Memphis, Miami, Milwaukee, Minneapolis, New York, Philadelphia, Richmond, Salinas, San Antonio, Seattle, St. Louis, Tucson, Arizona; Washington D.C. (BATF, 2001b).

às escolas por diferentes razões e as mais comuns são: para impressionar, para se proteger, porque são membros de gangues ou até mesmo traficantes de drogas. Entre 1992 e 2000, 267 pessoas perderam suas vidas de forma violenta nas escolas, 206 (77%) envolvendo o uso de armas. Os incidentes ocorreram em campos de esportes, ônibus escolares e nas classes. A tabela abaixo mostra a distribuição por tipo de morte violenta para este período (CSGV, 2001f).

Tabela 3
Mortes violentas nas escolas americanas

Ano escolar	Pancadas e chutes	Enforcamento	Suicídio	Armas de fogo	Facada	Estrangulamento e asfixia	Desconhecido
1992-1993	0	0	1	43	10	0	0
1993-1994	1	1	0	39	7	2	1
1994-1995	2	0	0	15	3	0	0
1995-1996	1	0	0	28	6	0	0
1996-1997	3	0	0	15	3	1	3
1997-1998	1	0	0	35	6	1	0
1998-1999	3	0	0	23	1	1	0
1999-2000	1	1	0	6	0	0	1
Total	12	2	1	206	36	5	4

Fonte: NSSC, 2001.

Associações médicas e de psicólogos vêm atestando que a presença das armas entre alunos apenas os predispõe ao conflito. Devido ao aumento do problema, o Congresso aprovou em 1994 o Gun-Free Scholls Act, que prevê padrões mínimos de segurança e dá permissão para que as escolas façam revistas nos portões usando detectores de metais e outros instrumentos. Alunos apanhados portando armas são expulsos por um ano e as escolas são obrigadas a reportar às agências educacionais estaduais qualquer incidente com armas ocorrido em suas dependências. Para forçar a aderência das escolas públicas, o Ato vinculou o recebimento de verbas federais ao cumprimento das recomendações do Ato. Entre 1996 e 1997 foram expulsos mais de 6 mil alunos, nos EUA, por porte de armas em escolas (Utter, 2000, p. 13).

O ato não evitou acontecimentos como o de Littleton, entre outros, mas deu os meios para que muitas escolas, principalmente as que possuem mais recursos, radicalizassem suas políticas de prevenção, usando detectores nos portões, câmeras de vídeo nos

corredores, muros e cercas de segurança, central de vigias e seguranças armados dentro dos prédios tornando as escolas semelhantes a prisões. Os *pró-controles* culpam a fácil disponibilidade de armas a pessoas que estão em uma fase instável, mais sujeitas a pressões e que, não raro, recorrem à radicalização da violência. Os *pró-armas* justificam tratar-se de problema social do controle de crimes e não do controle de armas.

3.6.3 Segurança e educação: *Eddie Eagle Gun Safety Program*

Um ponto crítico para a imagem a *NRA* vem sendo os acidentes com armas envolvendo crianças. Para amenizar o problema, foi lançado em 1988 o *Eddie Eagle Gun Safety Program*, visando a melhorar a segurança das crianças em relação às armas devido à sua natural curiosidade, bem como à falta de compreensão do perigo. O material educacional foi desenvolvido segundo orientação de educadores, administradores escolares, psicólogos, policiais e especialistas em armas da *NRA*.

O material instrui, de várias maneiras, as crianças a diferenciarem armas reais e brinquedos. Além disso, alerta que quando acharem uma verdadeira ou tiverem dúvida sobre isso, não as devem tocar, mas chamar e mostrar aos pais ou a outro adulto. O material é divulgado em vídeos, brochuras e cartazes; é enviado às escolas, centros de lazer e qualquer organização que o deseje usar. Segundo a *NRA*, o programa atingiu, desde sua criação, mais de 12 milhões de crianças nos cinquenta Estados americanos, além de Porto Rico e Canadá. Os organizadores frisam que, com a ajuda do programa, os acidentes fatais com crianças abaixo dos 14 anos caíram em 13% desde que o programa começou.

Os *pró-controles* argumentam que somente educar as crianças a respeito do perigo das armas não é suficiente, pois, por natureza, elas são desobedientes, mesmo quando orientadas. Para os *pró-controles*, o *Eddie Eagle Program* da *NRA* tem velada intenção de assegurar um futuro mercado. A *NRA* contra-argumenta que o material não faz propaganda alguma sobre armas e nem tece

comentário ou juízo de valor sobre as armas serem boas ou más. Acrescenta que apenas comparam seu perigo ao mesmo oferecido por piscinas, veneno para matar ratos ou insetos, tomadas elétricas e outros utensílios do dia-a-dia, presentes nas casas e, como metade das residências nos EUA tem ao menos uma arma, devem, portanto, ser encaradas como mais um utilitário doméstico (NRA, 2001c).

3.7 A INDÚSTRIA NA MIRA DAS CIDADES: AS AÇÕES NA JUSTIÇA

Voltando à estrutura de análise de Kingdon percebe-se que na ausência de convergência interna entre as correntes, tanto da *corrente das políticas* pelas diferentes propostas entre facções lideradas pela NRA e HCI quanto da *corrente dos políticos* que ficam divididos entre a demanda social *pró-controle* e o poder *pró-armas*, o mais recente e atual capítulo da saga do controle norte-americano está sendo escrito nos tribunais.

Estudos em Chicago e Detroit mostraram que a indústria de armas estava propositadamente superabastecendo cidades menores e vizinhas, que possuem leis de controle mais fracas que as duas primeiras. Os fornecedores estavam conscientes de que a partir destas os traficantes se encarregariam de levar as armas até os criminosos e jovens nos dois grandes centros. David Kairys vê distorção ou poluição social da segurança pública, semelhante à que as indústrias criam no meio ambiente, nessa forma de comércio. Tal poluição social causa elevado número de vítimas e, por consequência, bilhões de dólares gastos em pagamentos de cuidados médicos, serviços de emergências, proteção policial, segurança nas escolas, cortes judiciais e prisões. Boa parte desses custos é coberta de diferentes formas pelas cidades e condados.¹⁷

A indústria de armas é uma das poucas que está fora da regulação da *Consumer Product Safety Commission* e as ações na justiça visam também a enquadrá-las em normas de segurança de

¹⁷ Os estudos foram conduzidos pelo professor David Kairys da *Temple University Law School* na Philadelphia.

produção e distribuição, que já são comuns a outras indústrias como a automotiva, a do tabaco e a do álcool. Tal enquadramento tem por base três conceitos. Primeiro, devido à insegurança de desenho, justificado por falhas no mecanismo de disparo, ausência de travas para evitar o uso indevido e ausência de indicador de *status* “carregado” ou “descarregado” da arma; segundo por negligência, irresponsabilidade e mesmo práticas criminosas, por conta da distribuição e venda das armas permitindo que cheguem facilmente ao mercado negro; terceiro pela propaganda enganosa com a qual a indústria agressivamente promove a idéia de que as armas aumentam a segurança nas residências.¹⁸

Como a possibilidade de aumento do controle pelo processo legislativo tem-se mostrado frustrante devido à forte pressão de grupos *pró-armas*, prefeituras de trinta cidades e condados¹⁹ diretamente afetados pela *corrente dos problemas*, e que ao longo do tempo vêm lutando para mover à frente a fronteira do controle, encontraram uma forma de contornar o Poder Legislativo, deslocando o fórum de decisão para uma esfera bem mais distante da influência *pró-armas*: o Poder Judiciário. Desde 1998 essas cidades vêm entrando na justiça contra a indústria de armas e reclamam ressarcimentos. Em novembro de 1999 o *U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD)*, representando 3.191 agências de habitação (*public housing authorities*) que gastam US\$ 1 bilhão todos os anos para manter seus 3,3 milhões de habitantes a salvo da violência por armas, também entrou com ação de reparação de custos.

¹⁸ Estudo da *Emory University* afirma que arma mantida em residência é quatro vezes mais provável de ser envolvida em um disparo acidental, sete vezes mais provável de ser usada por um criminoso em assalto ou homicídio e 11 vezes mais provável de ser usada para cometer suicídio por um dos membros da residência do que para ser usada em qualquer situação de autodefesa (Kellerman, 1998; CSGV, 2001j).

¹⁹ As cidades envolvidas nas ações são: New Orleans, Chicago, Bridgeport, Miami-Dade County, Atlanta, Cleveland, Cincinnati, St. Louis, Detroit, Wayne County, Boston, Camden County, Camden City, San Francisco, Berkeley, Sacramento, San Mateo County, Alameda County, Los Angeles, Compton, West Hollywood, Newark e District de Columbia (Siebel, 1999, p. 1).

Apesar de alguns reveses como no Estado de Ohio, no qual um juiz entendeu que semelhante ação é forma inapropriada de uso do judiciário, houve outros pareceres contra a indústria, e o fato de outros juízes estarem aceitando novas causas ao mesmo tempo em que recusam pedidos do *lobby das armas* de pararem com as ações demonstra que o judiciário está tendo maior sensibilidade aos argumentos das cidades contra a indústria de armas.²⁰

Por esse motivo a fábrica Smith & Wesson fechou acordo com o HUD, intermediado por assessores diretos do ex-presidente Clinton, no qual se comprometeram a mudar sua política de comercialização e a fabricar armas com travas de gatilho e outros sofisticados dispositivos de segurança em troca da retirada das ações contra a companhia (CNN, 2001). Tal ato foi interpretado como traição pelas outras companhias e pela NRA. Mais que responsabilizar as indústrias por parte da violência com armas e recuperar danos e custos, as ações visam a forçá-las a melhorar suas práticas de vendas e aumentar a segurança de seus produtos.

Numa tentativa de contra-atacar e de intimidar os prefeitos que entraram com ações contra a indústria de armas, a *National Association of Gun Owners* os processou sob acusação de estarem violando o direito dos americanos de possuir armas. A *Second Amendment Foundation* declarou que a tentativa dos prefeitos é uma forma de tirar as indústrias fora de seus negócios, o que também traria enormes prejuízos econômicos e problemas de desemprego. Por sua vez, a indústria se defende com o argumento de não ser responsável pelo destino das armas a partir do momento em que as entrega aos revendedores (ABCNews, 2001c).

As ações estão nos tribunais estaduais e provavelmente chegarão à Suprema Corte. É grande a probabilidade do embate de

²⁰ Em fevereiro de 1999 no caso *Hamilton versus Accu-tek*, um Júri Federal de Nova York deu ganho de causa de ½ milhão de dólares a um sobrevivente de incidente com armas de fogo. Recentemente a Valparaíso, Ind. concordou em parar de vender pistolas e pagar US\$ 10.000 a uma cidade de Gary em troca da desistência da ação. Esse foi o primeiro pagamento que qualquer fabricante já fez a alguma vítima ou cidade (CSGV, 2001k).

quase um século entre a *cultura* e *controle* ser decidido no judiciário americano e a indústria de armas teme, pela primeira vez, por seu futuro.

Após as apresentações de um caso de tradição governamental de rígidos controles sociais, principalmente no tocante às armas, a Grã-Bretanha, e do caso dos EUA, que tradicionalmente assumem posição oposta, evitando controles do governo central, notadamente no que é ainda uma instituição nacional – o acesso a armas –, passa-se para um caso com posição intermediária. O Canadá se apresenta como uma mescla entre a cultura centralista britânica e o apelo às liberdades individuais norte-americanas.

CANADÁ: A BUSCA PELA UNIVERSALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO E REGISTRO DE ARMAS

SUMÁRIO: 4.1 Cultura e evolução histórica do controle: uma aversão a pistolas – 4.2 O governo na busca do compreensivo sistema de controle: o ato de 1977 – 4.3 Novas tragédias e a progressiva convergência para um forte controle – 4.4 O novo sistema de controle: licenciamento e registro universal: 4.4.1 O controle das pessoas – 4.5 O controle das armas: 4.5.1 Poderes da polícia e direitos individuais; 4.5.2 Controle do estoque, do contrabando e da violência doméstica; 4.5.3 Uma avaliação do novo controle – 4.6 Reações do *lobby* das armas e o veredicto das cortes.

A pesar da observação do sociólogo Seymour M. Lipset, “Canadá e EUA provavelmente reconstruíram um ao outro mais do que quaisquer outras duas nações no mundo” (Kopel, 1992b, p. 136); no aspecto referente ao controle de armas, a maior influência veio dos britânicos, dos quais os canadenses tornaram-se independentes em 1931, embora permanecessem ligados ao Commonwealth. Em vez de cultura individualista e de paixão pela força das armas, o povo canadense desenvolveu forte sentimento de coletividade com marcante confiança e obediência ao governo central.

O controle de armas canadense é centralizado no *Canadian Firearms Center (CFC)*, agência do Ministério da Justiça em Ottawa, responsável pela aplicação das leis, combate ao tráfico de armas e administração dos sistemas de registro e licenciamento de armas. Outras organizações envolvidas diretamente no controle são a *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)*, as forças policiais de dez Estados e dois territórios, incluindo suas forças policiais locais.

Dentre as principais organizações que se opõem no debate do controle destacam-se algumas. A *Coalition for Gun Control (CGC)*,¹ formada após o massacre de Montreal em 1989, congregando mais de cem organizações, teve suas principais recomendações aprovadas no Ato de 1995 e, desde então, vem se dedicando a pesquisas e à educação do público, assumindo medidas de combate ao contrabando, acompanhando a efetiva implantação da atual legislação e atuando em favor da defesa aos ataques do *lobby das armas* (CGC, 2001a).

Com opinião oposta, a *Coalition of Responsible Firearm Owners and Sportsmen (CRFOS)* representa uma série de organizações, dentre as quais a *National Firearms Association (NFA)*, composta por mais de 120 mil membros e cuja atuação é muito semelhante à da *NRA* americana em questões políticas e legais para a defesa do direito a posse e uso de armas no Canadá (NFA, 2001).²

Pelas mesmas necessidades de sobrevivência, e, posteriormente, pelo desenvolvimento do esporte recreativo e de competição, as armas tiveram progressivo peso na cultura canadense, apresentando números *per capita* de proprietários e de armas longas

¹ Juntos com a CGC estão: December 6th Foundation, Canadian Association of Chiefs of Police (CACF), Cities of Montreal, Toronto and Winnipeg, Canadian Pediatric Society (CPS), Canadian Association for Adolescent Health (CAAH), CAVEAT, Quebec Public Health Association (QPHA) e a Alberta Council of Women's Shelters (ACWS).

² As demais organizações pró-armas são: Responsible Firearm Owners (RFO) dos estados de Alberta, British Columbia e Ontario, Alberta Fish and Game Association (AFGA), Alberta Arms and Cartridges Collectors (AACC), Sporting Clubs of Niagara (SCN) e a Law-Abiding Unregistered Firearm Owners (LUFA).

destinadas à caça – estas só recentemente controladas – muito próximos aos números americanos. Apesar de ser uma tradição mais recente, o Canadá e os EUA têm maior quantidade *per capita* de caçadores e esportistas do tiro do que a Grã-Bretanha, em que tais práticas são tradição ligada à aristocracia e não tão popular quanto nos dois outros países.

Embora a posse e uso de armas sejam comuns tanto no Canadá quanto nos EUA, as populações desses países apresentam diferentes atitudes em relação ao controle. De acordo com pesquisa de opinião pública feita em 1990, por Mauser, de forma geral, os canadenses aceitam medidas mais restritivas do que seus vizinhos americanos, principalmente para as pistolas, para as quais 66% dos canadenses são a favor de um estrito controle, ao passo que nos EUA apenas 36% o aprovam.³ As razões para tal diferença são, sem dúvida, históricas e culturais.

4.1 CULTURA E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONTROLE: UMA AVERSÃO A PISTOLAS

A colonização canadense foi bem menos violenta que a americana. Os franceses, primeiros a explorar a região, desde o início comercializavam mosquetes por peles com os índios, a quem tinham pouco a temer, e vice-versa. À semelhança dos portugueses no Brasil, a intenção francesa fora de explorar e regressar; bem diferente dos colonos americanos que lá chegaram para conquistar e se estabelecer. Enquanto ao longo de toda a colonização os americanos tiveram 69 guerras com índios, os canadenses não tiveram nenhuma. Os franceses estiveram sempre sob o comando da metrópole e pouco desenvolveram em termos de governo local, ao contrário dos americanos que buscaram desde o início a autonomia (Kopel, 1992b, p. 137).

³ Vale ressaltar que as pesquisas de opinião apresentam diferentes taxas de acordo com as ondas de violência e de tragédias com armas, tanto que pesquisas mais recentes nos EUA mostram maior aceitação a novos controles.

Os americanos conquistaram e fixaram suas terras décadas antes que o governo central pudesse minimamente proteger suas vidas e propriedades. Para tanto tiveram de criar e executar fortes padrões de governo e de autodefesa, ajustados a necessidades específicas de cada local. Inversamente, o governo central canadense se fazia presente nas fronteiras, ainda antes dos colonos, por intermédio da *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)* que atuava como polícia de fronteira, impondo a lei e a ordem e desencorajando o uso de pistolas, impedindo o desenvolvimento do padrão americano de conquistas de fronteiras. Propostas de criação de uma polícia americana nos mesmos moldes da *RCMP* eram recebidas com desconfiança pelas comunidades americanas e não foram à frente.

Em 1867 com o *British North American Act* o Canadá recebeu autonomia para assuntos domésticos e já em 1877 a Justiça de Paz impunha uma pena de até seis meses de prisão a quem portasse pistola sem razoável justificativa. Em 1892 tornou-se obrigatória a permissão para posse de pistola e sua venda a menores de 16 anos, proibida. Os comerciantes eram obrigados a manter registros das vendas. Em 1913 todos que quisessem portar pistola fora de casa ou do local de negócios eram obrigados a ter permissão sob pena de prisão por três meses (CFC, 2001a; Scarff, 1981, p. 3).

Com o fim da II Guerra Mundial, pairava no Canadá a mesma atmosfera que rondava os britânicos: horror a armas e temor a revolucionários. Em 1919 estourou uma sequência de greves de trabalhadores que culminou com uma passeata de protesto em Winnipeg. Sob a alegação de ser conduzida por estrangeiros comunistas e anarquistas, foi fortemente rechaçada, resultando em uma morte e 30 feridos. Devido ao temor a novos incidentes foi aprovada, no mesmo ano, uma lei exigindo permissão específica para a posse de armas por estrangeiros. Outro fator que pesou nessa decisão foi a anterior aprovação de lei semelhante à da Grã-Bretanha (Kopel, 1992b, p. 141).

Em 1920, uma emenda no Código Criminal estendeu a exigência de permissão para todo cidadão que quisesse comprar arma. Tal permissão era emitida pela polícia e os registros de venda, mantidos pelos comerciantes. Ainda assim, a possibilidade de registro e licenciamento serem implantados na Grã-Bretanha no mesmo ano era

remota. Em 1921, passado o período de agitação ideológica, novamente os cidadãos canadenses deveriam pedir da permissão apenas para a compra de pistolas. Era exigência, no entanto, que fosse considerado pessoa discreta e de bom caráter (CFC, 2001a).

Entre 1932 e 1933, como nos EUA e Grã-Bretanha, explodiu o receio ao gangsterismo, aumentando-se o rigor na emissão das permissões. A pena por portar ou carregar pistola fora de casa ou local de trabalho sem a permissão passou de três meses para cinco anos de prisão. Em 1934 criou-se o primeiro e real sistema de registro para as pistolas, o que era feito diretamente nos centros específicos da RCMP ou da polícia local, embora ainda de forma descentralizada. A centralização do sistema ocorreu apenas em 1951 (CFC, 2001a). A razão para a aversão e maior controle das pistolas deve-se à precoce consciência do perigo por elas representado a todos.

4.2 O GOVERNO NA BUSCA DO COMPREENSIVO SISTEMA DE CONTROLE: O ATO DE 1977

Em 1968, no rastro do aumento da violência urbana, classificaram-se as armas em três grandes categorias de acordo com sua periculosidade e propósito de uso: a) *não restritas* (rifles e cartucheiras para caça); b) *restritas* (pistolas, rifles automáticos e semi-automáticos para caça ou competição); c) *proibidas*, sem legítimo propósito esportivo ou recreativo (pequenas pistolas, metralhadoras, armas de assalto automáticas e semi-automáticas, rifles e cartucheiras de cano serrado). À semelhança do que aconteceu nos dois outros países, aplicou-se menor rigor ao controle de armas longas, consideradas menos perigosas e, apesar de não ter havido controvérsias sobre a classificação das pistolas, houve longo debate sobre a classificação de armas longas entre as categorias *restritas* ou *proibidas*, cujo direito de posse passou a ser permitido somente mediante registro na polícia⁴ (CFC, 2001a).

⁴ Assim como ao Secretário de Estado britânico, foi dado a um Conselho de Governo o poder de reclassificação de armas entre as categorias.

Mesmo com essas mudanças, continuavam as preocupações com a violência urbana em decorrência de seguidos incidentes durante os anos 70,⁵ o que levou o governo a apresentar, em 1977, um projeto (*Bill C 58*) que propunha registro e licenciamento universal e outros rígidos controles semelhantes ao Ato de 1967/1968 da Grã-Bretanha. Na ocasião, uma pesquisa de opinião do Instituto Gallup mostrou que 85% da população aprovava a proposta, todavia, o projeto passou por tempestade de protesto por parte de organizações *pró-armas* e recebeu 16 emendas de parlamentares *pró-armas*, o que descaracterizou sua rigidez (Kopel, 1992b, p. 142).

Mas o governo voltou à carga e conseguiu aprovar, ainda em 1977, um projeto mais brando que o anterior, o *Bill C 51* posteriormente denominado *Criminal Law Amendment Act*. Tommy Douglas, líder do *New Democratic Party (NDP)*, de origem trabalhista, que desejava que o controle fosse mais rígido, disse na ocasião: "Half a loaf is better than none [...] I believe that someday we will have the techniques to register all guns" (CGC, 2001b).

Apesar de o registro universal não ter sido aprovado, este *Act* representou um amplo e polêmico aperto no controle e teve por objetivos principais assegurar o uso responsável de armas e punir rigidamente seu uso irresponsável, sobretudo o uso criminoso (Scarff, 1981, p. 5). A principal e mais polêmica inovação foi a introdução do *Firearms Acquisition Certificates (FAC)* com validade de cinco anos e necessário para a compra por qualquer pessoa, com 16 anos ou mais, de quaisquer novas armas *não restritas*. Os antigos proprietários desse tipo de arma não precisaram obter um *FAC*. O pedido de obtenção do *FAC* passava por triagem inicial (*screening*) de elegibilidade do candidato, o que era realizado por meio de um questionário preenchido no próprio formulário.⁶

⁵ Entre 1973 e 1974 houve dois incidentes envolvendo a morte de policiais. Em janeiro de 1975, 13 pessoas morreram num tiroteio dentro de um clube noturno. Quatro meses depois um jovem estudante abriu fogo com um rifle no pátio da escola matando três colegas (Scarff, 1981, p. 5).

⁶ O *screening* é o processo que determina se um candidato está qualificado ao *FAC*, prevenindo mau uso e evitando que pessoas perigosas adquiram armas de fogo por meios legais.

A polícia podia recusar a emissão do *FAC* caso seu requerente se enquadrasse em uma das seguintes categorias: a) *proibição obrigatória*, na qual qualquer pessoa que por algum crime tivesse sido condenada a dez anos ou mais de prisão ou que tivesse sido libertada há menos de cinco anos;⁷ b) *proibida*, situação das pessoas julgadas mentalmente incapazes e as que tivessem registros de violência ou desequilíbrio nos últimos cinco anos; c) *sob discricionariedade*, condição relativa a pessoas julgadas potencialmente perigosas ou instáveis e que pudessem vir a colocar sua própria segurança ou a de outros em risco.

Comerciantes de armas tiveram de requerer o *Firearms and Ammunition Business Permits (FABP)*, sendo-lhes também obrigatório comprovar o ajuste dos estabelecimentos às normas-padrão de segurança para o comércio e armazenamento das armas, ficando sujeitos a inspeções frequentes e à obrigação de manter registros das transações; as armas automáticas passaram da categoria de *restritas* para *proibidas*, sendo dado às províncias a opção de requerer cursos e exames sobre legislação e segurança na guarda e para o uso de armas como pré-requisito à obtenção do *FAC*.

A obtenção de *Register Certification (RC)*, para armas da categoria *restritas* passava por dois processos: primeiro, o de triagem semelhante ao do *FAC*; o segundo, pela checagem de antecedentes e confirmação da elegibilidade do candidato ao registro de modo a contemplar um dos seguintes propósitos: a) uso para proteção da vida em que não houver outra forma de adequada de proteção; b) uso por necessidade legal devido à ocupação ou profissão, como, por exemplo, o controle de população animal; c) uso destinado à prática de tiro em clubes ou outros locais autorizados;⁸ d) aquisição por colecionar de armas ou possuir relíquias.

⁷ Nos EUA o governo proíbe pelo resto da vida a posse de armas por alguém que já tenha sofrido condenação prévia. No Canadá, um novo direito de posse é concedido após dez anos da data de liberdade.

⁸ O registro de armas restritas para uso da prática de tiro em clube passava pela obtenção de uma carta de recomendação do clube atestando a confiabilidade no candidato depois que passasse por observação preliminar do próprio clube.

O requerente, depois de ter escolhido e pago pelas armas em um ponto comercial, levava a nota fiscal com todas as informações à polícia, preenchia um formulário detalhado, apresentava a carta de recomendação de um clube ou fornecia provas do enquadramento em uma das condições exigidas. A polícia, por sua vez, efetuava coleta de informações que, dependendo da província e cidade, bastava uma simples checagem de antecedentes ou uma visita à casa ou ao local de negócios do requerente.

A visita tinha por fim averiguar o local de guarda da arma, mas, além disso, não raro os policiais conversavam com vizinhos da residência, vizinhos do local de trabalho, ou ainda com empregados ou colegas de trabalho acerca do comportamento do requerente.⁹ Cumpridas tais exigências a polícia fornecia ao requerente um comprovante de aceite do registro e uma autorização para portar a arma, do local de venda até a polícia para a uma inspeção e confirmação das informações, depois para a casa ou local de negócios onde a arma permaneceria. Dependendo do Estado e cidade, todo o processo poderia levar de um dia a três meses e o registro original era enviado posteriormente pelo correio.

Permitiu-se a posse de armas *proibidas* apenas para os colecionadores autorizados e que já as possuíam anteriormente ao início da vigência do Ato. Entretanto, os colecionadores não podiam transferir tais armas, a menos que para outro colecionador. Deu-se também uma anistia de um mês para a entrega ou registro de armas *restritas* ou *proibidas*, quando 47.783 armas que estavam ilegais foram registradas (CFC, 2001b). A autorização para aquisição ou o uso de armas *restritas* para efeito de proteção patrimonial foram suspensos. Até 1977 a permissão para portar pistola carregada podia ser dada mediante o argumento de estrita necessidade para a proteção da vida ou de propriedade. Após 1977 o argumento de *proteção à propriedade* foi abolido; a justificativa de *proteção à vida*, apesar de ainda ser prevista em lei, passou a ser praticamente impossível, pois mesmo em áreas remotas passou a ser negada se a região contasse com a presença da polícia (Kopel, 1992b, p. 146).

⁹ A polícia da cidade de London, província de Ontário, chega a usar um teste de avaliação psicológica composto por 13 questões.

O Ato de 1977 proibira armas automáticas, mas fez exceção às legalmente possuídas e registradas anteriormente a 1978, na categoria de *restritas* e desde que convertidas a semi-automáticas. Porém, temendo que voltassem a ser automatizadas, o governo passou a confiscá-las a partir de 1988, dada a contradição na medida, pois, a rigor, qualquer semi-automática da categoria de *restritas* poderia ser automatizada em poucas horas por um bom armeiro. O confisco gerou protestos dos proprietários (Kopel, 1992b, p. 17-148). O potencial de destruição das armas semi-automáticas foi suficientemente demonstrado à sociedade no ano seguinte.

Uma avaliação oficial do governo canadense sobre os impactos do Ato de 1977 foi feita em 1983 e concluiu por resultados positivos nos seus objetivos. Operacionalmente, verificou-se que o número de recusas de *FACs* passou de 0,39% em 1979 para 0,6% em 1981, demonstrando maior cuidado na avaliação dos candidatos. A maior parte dos que tiveram *FAC* recusados e que apelaram em cortes recebeu confirmação da recusa, o que indica o alto acerto nas decisões iniciais. A média geral de tempo de prisão por ofensas com armas passou de 5,5 meses em 1979 para 7,4 meses em 1981, refletindo o maior número de sentenças e o rigor com que passaram a ser aplicadas. "All the data on sentencing collected during the study consistently point to the fact that people found guilty of misuse of firearms were more severely punished after the legislation came into effect" (Scraff, 1983, p. 23).

O estudo concluiu pela efetividade do controle implantado devido à diminuição do número relativo de homicídios pós-1979, bem como pela queda na percentagem de homicídios cometidos com armas. Contudo, tais quedas iniciaram-se em 1976, após um pico em 1975, fato que enfraqueceu a relação simples e direta entre a implantação dos novos controles e a redução dos homicídios. Houve também sensível declínio no uso de armas em tentativas de homicídios nas quatro maiores cidades canadenses, principalmente em *Vancouver*, em que foram usadas em 51% das tentativas entre 1975 e 1977, caindo para 27% entre 1978 e 1981.

Já os números de roubos com armas aumentaram de 7.035 casos em 1977 para 8.027 em 1981, apesar de terem caído, em termos relativos, de 34,3% para 29,2% no mesmo período. O uso de armas

em estupros e outros ataques permaneceu baixo e estável, atribuindo-se baixo impacto dos novos controles a estes tipos de crimes. Nos casos de suicídio houve sensível queda após 1978 devido ao maior cuidado em evitar que pessoas desequilibradas ou em situações de forte pressão tivessem acesso ao *FAC* (Scraff, 1983, p. 26-29). *Pró-armas* argumentam que o estudo de Scraff superestimou o impacto do Ato e que, em certos crimes, houve o efeito substituição dessas armas por outras, as brancas (facas, canivetes etc.):

In sum, to the extent that analysis of the effects of the 1977 Canadian law demonstrates anything about the efficacy of gun control, it shows a lack of relation between gun control and crime control. The gun law appears to have little or no effect on the overall levels of murder, suicide, gun accidents, or robbery. True, the percentage of guns used in murders and suicides has declined, but the result merely reinforces the anti-controller's argument that if guns are less available, other, equally deadly weapons will be substituted (Kopel, 1992b, p. 158).

Em 1993 o auditor-geral do governo do Canadá encomendou ao Ministério da Justiça nova avaliação dos efeitos e impactos do Ato de 1977 para fornecer informações atualizadas ao Parlamento, que naquele tempo estudava a implantação de novas medidas. As conclusões foram de que a legislação contribuíra para a redução das taxas de homicídios em mais de 20%, representando em média 55 vidas salvas por ano. O trabalho foi avaliado e validado por três profissionais não vinculados ao governo e especialistas no assunto (CFC, 2001p).

4.3 NOVAS TRAGÉDIAS E A PROGRESSIVA CONVERGÊNCIA PARA UM FORTE CONTROLE

Em 1989, Marc Lépine, conhecido por seu comportamento anti-social, ódio a mulheres e ao feminismo, comprou legalmente um rifle semi-automático com o qual atirou em 28 mulheres do

dormitório feminino da Escola Politécnica de Montreal, matando 14 delas. A intensa repercussão da tragédia mobilizou grupos *pró-controles* a fazerem petição à Ministra da Justiça Kim Campbell. Sua resposta, em maio de 1990 foi o *Bill C-80*, tendo avançado em certas áreas, mas não previu o registro universal ou o banimento de armas semi-automáticas, como a usada por Lépine.

Uma forte oposição política a Campbell forçou o envio do projeto a um comitê especial composto por oito membros, dos quais sete eram *pró-armas*. A despeito dos intensos esforços *pró-controles*, o comitê conseguiu dar "decurso de prazo" ao *Bill C-80* em março de 1991. Os militantes *pró-controles* fundaram a *Coalition for Gun Control (CGC)* determinados a fortalecer o controle e Campbell voltou à cena política com o *Bill C-17*, uma revisão do *Bill C-80*. Novas batalhas nas audiências públicas foram travadas. A campanha da *CGC* ganhou dimensão nacional agregando entidades dedicadas à saúde pública e ao combate à violência. A *Canadian Police Association (CPA)* e a *Canadian Association of Chiefs of Police (CACP)* apoiaram o movimento defendendo o registro de todas as armas.

Seguiram-se, por um lado, campanhas para o envio de milhares de cartas a deputados e senadores pedindo o fortalecimento do controle; por outro, as tentativas de domínio do novo comitê por parte do *lobby das armas*. O Primeiro Ministro canadense interveio na disputa apoiando as novas medidas de controle. Em dezembro de 1991 o projeto foi aprovado prevendo regulamentações e mudanças sucessivas a serem introduzidas em 1993, tendo por foco o banimento de armas com características militares e seus acessórios (CGC, 2001b). O formulário de aplicação ao FAC passou a ser mais detalhado; o pré-controle da elegibilidade dos requerentes se tornou mais rigoroso; os requerentes passaram a ter de fornecer fotografia e duas referências pessoais de pessoas conhecidas há mais de três anos; o período de espera para o FAC passou a ser de 28 dias e os cursos e treinos ministrados e monitorados pelo CFC, bem como os exames, tornaram-se obrigatórios para a obtenção do FAC ou do RC; houve reclassificação de armas proibidas e restritas e foram estabelecidas novas normas para a armazenagem de armas por comerciantes.

Uma série de incidentes em 1994 manteve o assunto em evidência. Após as eleições gerais, o novo governo liberal reafirmou o desejo de novas medidas, e o Ministro da Justiça, Allan Rock, promoveu estudos e diretrizes para o novo sistema de controle a ser desenvolvido pelo CFC. O Bill C-68 foi aprovado em dezembro de 1995, após marcante vitória a favor do controle no Senado, mas faltava sua regulamentação. Em abril de 1996 na cidade de Vernon, Mark Chahal matou sua ex-esposa, oito membros da família dela e a si mesmo com uma arma adquirida legalmente. Esse foi mais um incidente que apressou a apresentação de proposta de regulamentação em novembro do mesmo ano.

Em janeiro e em fevereiro de 1997 realizaram-se audiências com diversos grupos representativos. Participaram pessoas vinculadas à indústria cinematográfica, à saúde pública, a museus, bem como caçadores, historiadores, fabricantes, aborígenes, chefes provinciais do controle de armas e outros. O resultado foi a indicação de 39 recomendações, das quais 38 foram aceitas. A regulação foi desenvolvida também com base em consultas a especialistas, grupos de usuários, fabricantes, comerciantes, grupos de vítimas de violência, forças policiais, chefes de polícia encarregados do controle, organizações de mulheres e profissionais de saúde pública (CFC, 2001a).

4.4 O NOVO SISTEMA DE CONTROLE: LICENCIAMENTO E REGISTRO UNIVERSAL

O *Firearms Act and Regulations*, aprovado em março de 1998 para vigorar a partir de 1.º de dezembro do mesmo ano, teve fases sucessivas de implantação num período de quatro anos, tempo necessário à adaptação dos envolvidos. A legislação contemplou exceções e privilégios em relação ao controle sobre povos aborígenes pelo fato de reconhecer a dependência que têm das armas para a caça e proteção contra a vida selvagem nos recantos mais distantes e despovoados no Canadá (CG, 1999).

Um novo sistema computadorizado passou a integrar a licença e o registro de armas em um único banco de dados, *on line*, baseado

e administrado pelo *Canadian Police Information Centre (CPIC)*. Anteriormente os bancos de dados do *CPIC* eram fragmentados e incluíam apenas uma fração das informações relevantes para a emissão de licenças e permissões. Na opinião da Ministra da Justiça Anne McLellan:

[...] we now have the necessary legislative framework to implement the new firearms legislation in an efficient and effective way...Firearms safety is everyone's concern. These regulations will help foster a culture of safety across Canada [...] We have consulted extensively with firearm owners and various groups of stakeholders and have addressed their concerns voiced through the Standing Committee on Justice [...] The regulations strike a balance between the interests of firearm owners and the objective of increased public safety in Canada (CFC, 2001c).

4.4.1 O controle das pessoas

Na *checagem da elegibilidade* dos candidatos à licença, estes devem se submeter à avaliação da atual situação psicológica e controle dos seguintes fatores de riscos: registro ou indicação de desequilíbrio ou de doença mental, abuso de substâncias tóxicas, histórico de comportamento violento, quebras de relacionamentos, perda de emprego e falência financeira. Também é feita averiguação de comportamento social, tanto do passado quanto do presente. Os candidatos à *posse e aquisição* devem também providenciar/ indicar duas referências pessoais que possam confirmar que desconhecem qualquer incidente passado ou situação presente que os desabonem, mecanismo esse aprovado em 1991.

Uma inovação deu-se com a exigência da assinatura no formulário de pedido de licença do parceiro(a) legal ou ex-parceiro(a) separado(a) há menos de dois anos. Tal medida visa a tornar exposta qualquer preocupação decorrente da existência de arma em casa, do receio de violências domésticas ou ainda do temor de vingança por desentendimentos conjugais. Esse dispositivo foi

introduzido na regulamentação de 1998 após a tragédia de Vernon em 1996 (CG, 1999).

Previamente, a *licença de armas* ou o *FAC* eram necessários somente para a aquisição de novas armas e não para a posse de armas compradas anteriormente a 1977, fazendo com que 66,6% dos proprietários continuassem sem licença alguma (CGC, 2001d). A legislação aprovada em 1998 introduziu a exigência da aquisição de licença para os proprietários de todas as armas, e o prazo era 31.12.2000. O proprietário que não adquirisse tal licença não se qualificaria para a posse de nenhuma categoria de armas, devendo entregá-la(s) à polícia antes do fim do prazo de anistia (CFC, 2001d). O limite mínimo para o requerimento da licença passou para 12 anos, mas menores de 18 anos precisam da autorização dos pais e não podem ter armas registradas em seus nomes. Os antigos *FAC* valem como licença até suas datas de expiração. As licenças serão renovadas a cada cinco anos e identificam a categoria de armas a que se aplicam: *longa*, *restrita* e *proibida*.

Há três tipos de licenças: a) *Possession-Only Licence (POL)*, usada para armas já possuídas ou para empréstimos. Para aqueles que obtêm esse tipo de licença, o *Canadian Firearms Safety Course (CFSC)*, apesar de recomendado, não é obrigatório; b) *Possession and Acquisition Licence (PAL)* permite manter as armas já possuídas, comprar novas armas e receber outras como presente ou herança. O *CFSC* é obrigatório para a obtenção dessa licença; c) *Licences for Business (LB)*, destinada a todas as outras formas e propósitos de posse de armas não abrangidas pelas licenças anteriores, tais como: comércio, museus, clubes, associações de veteranos e atividades relacionadas ao controle do número de animais selvagens. A *LB* permite aquisição, venda, empréstimo, exportação e importação de armas (CFC, 2001e; GG, 1999).

Os antigos *FABP* foram revogados e os comerciantes de armas tiveram de adquirir novas licenças, o que forçou o recadastramento e reavaliação de todos os comerciantes. Empregados em lojas ou pontos de comércio que lidavam diretamente com as armas passaram a necessitar de licença de posse e aquisição. As permissões especiais para carregar e transportar armas das categorias *restritas* e *proibidas* continuaram como antes; houve apenas a necessidade

de renovação. A anuência de um chefe de polícia local passou a ser exigida para que se pudesse efetuar qualquer transferência de arma entre proprietários que já tivessem licença (CFC, 2001f).

Em relação à *formação e informação*, os cursos passaram a ser pré-requisitos à licença, desde o Ato de 1977. O antigo *Canadian Firearms Safety Course* foi alterado e dividido em duas áreas, uma para armas *não restritas* e outra para as *restritas*. Não há a obrigatoriedade do curso e dos exames para licença de *posse*; são necessários, porém, para licença de *posse e aquisição*. Não há exigência de repetição do curso para os proprietários que já freqüentaram aulas do antigo modelo e foram aprovados em exames ou tiveram seus conhecimentos atestados por um *Chief Firearms Officer (CFO)*. Delitos e outros problemas legais com armas obrigam os proprietários à repetição do curso e exames (CFC, 2001g).

Devido às mudanças e à amplitude do novo sistema, o governo implementou o *Canadian Firearms Centre's Communications Group (CFCCG)*, centro dedicado ao esclarecimento e divulgação da nova legislação, ao atendimento de dúvidas e fornecimento de informações para ajuda aos usuários e pessoas envolvidas no universo das armas no Canadá. O *CFCCG* explica a legislação aos veículos de mídia, distribui publicações e boletins a mais de 50 mil grupos e indivíduos, faz freqüentes apresentações em feiras agrícolas, exposições de armas, reuniões e eventos de caçadores e outros encontros profissionais ou voltados para o esporte (CFC, 2001h).

As definições de novos crimes e *penalidades* foram marcadas por contínuo endurecimento na tentativa de coibir a ação criminosa e trazer maior responsabilidade aos proprietários e usuários de armas, por força de lei. Essa é uma característica marcante do controle canadense. O Ato de 1977 fez uma série de alterações no significado jurídico das leis que definem crimes com armas visando a torná-las mais claras e práticas, evitando subterfúgios a uma real condenação e transformando desleixos em delitos ou mesmo em crimes: "A person who carelessly uses or stores a gun that injures someone else is guilty of a criminal offense; courts have upheld convictions based on ordinary negligence, rather than the traditional standard of 'gross disregard'" (Kopel, 1992b, p. 150).

A atual legislação prevê penas de prisão obrigatória, a saber: a) mínimo de cinco anos por posse de armas proibidas e por carregar armas camufláveis ou apontar arma – carregada ou não – a outra pessoa sem um motivo justificável; b) de dois a cinco anos a comerciantes, por desrespeito às normas fixadas; c) de dois a cinco anos por mentir ou falsificar documentos para obter certificado ou permissão, por falhar com o cumprimento das condições da permissão à posse de armas e por adquirir arma sem o *FAC*; d) de um a dez anos pelo uso perigoso ou ameaçador de armas; e) de um a 14 anos para o primeiro crime com armas, independentemente de qualquer outra pena e, se houver reincidências, agravada em três anos.

4.5 O CONTROLE DAS ARMAS

O *Firearms Act and Regulations*, de 1998, tornou obrigatório o registro ou *Canadian Firearms Registry (CFR)* que teve de ser feito, até 31.12.2002, por uma única vez e válido por todo o tempo que o proprietário possuir a arma. Tal exigência abrange inclusive rifles e cartucheiras da categoria *não restritas*, o que representa a mais forte e controversa medida, pois, até então, o registro era necessário apenas para as categorias de armas *restritas* e *proibidas*, compreendendo, portanto, pequena parte do estoque. Ficaram isentas de registro ou licença as armas desabilitadas, relíquias ou antiguidades e suas réplicas¹⁰ (CFC, 2001g).

Os proprietários de armas tiveram que levar suas armas até os centros de registro para que fosse feita sua inspeção pela polícia. A obrigatoriedade das inspeções como pré-requisito dos registros visou à confirmação de informações-chave, tais como: fabricante, tipo, modelo e número de série. Armas já registradas não precisariam de nova inspeção; bastaria a confirmação ou atualização das informações para que a correção dos erros do antigo sistema fosse feita e emitido o novo registro, sem custo algum. Semelhante

¹⁰ São consideradas antiguidades ou relíquias as armas fabricadas antes de 1898 e que não usem cartuchos.

à licença, o registro é um cartão que contém foto e identificação do proprietário e da arma. Às armas cuja identificação pelo número de série for inviável, deverá ser incorporado um *Firearms Identification Number (FIN)* (CFC, 2001c; CFC, 2001g).

Os praticantes de tiro de competição estão autorizados a manter suas armas de categoria *proibidas* e os competidores estrangeiros devem providenciar licença ao levar armas dessa categoria para competições no Canadá. Tais exceções visam a assegurar e reconhecer o legítimo uso de armas. Clubes e campos de tiro passaram a ser responsáveis pelo esclarecimento das regras de segurança a seus usuários, bem como pela guarda dos registros de todos os convidados que usem armas restritas ou proibidas.

A maior parte das normas de *guarda e transporte* para proprietários permanece de acordo com a antiga legislação. Todas as armas devem ser guardadas descarregadas; pistolas e outras armas restritas têm de ser trancadas em caixas especiais que não possam ser facilmente quebradas ou abertas. A munição deve ser guardada em caixa separada e também rigidamente trancada. Armas carregadas em veículos devem estar descarregadas e trancadas em caixas, de preferência escondidas em porta-malas ou compartimentos de carga (CFC, 2001i).

Com o último *Act* a legislação sobre o comércio, transporte, armazenamento e exposição de armas se tornou mais severa. Os comerciantes devem armazenar suas armas sempre descarregadas e bem trancadas em gabinetes ou compartimentos em que apenas seus funcionários tenham acesso. Todas as lojas devem possuir sistemas de segurança e alarmes anti-roubo, bem como portas e janelas com reforço contra arrombamentos (CFC, 2001g; CFC, 2001j).

Períodos de *anistia* foram providos logo após a aprovação do *Act* com a finalidade de aumentar a adesão voluntária e a efetividade da nova legislação por meio de maior número possível de registros de armas *restritas* e *proibidas*, até então irregulares ou ilegais. A anistia para as armas da categoria *restritas* foi inicialmente ofertada por seis meses e posteriormente ampliada para um e depois para dois anos. A justificativa foi de prover maior tempo para a devida divulgação aos proprietários de armas nunca

registradas, inclusive as armas “esquecidas” e consideradas troféus de guerra (CFC, 2001k).

Foi assegurada, aos que possuísem armas camufláveis (*Saturday Night Special*),¹¹ a anistia de um ano para que as entregassem sem incorrer em ofensas criminais. Os que puderam comprovar a posse anterior à sua data de proibição, fevereiro de 1995, tiveram a possibilidade de vendê-las a quem as pudesse manter de acordo com as novas normas ou, no caso de possuírem registros, puderam mantê-las consigo. Comerciantes que tinham tais armas em estoque puderam optar entre a venda ao exterior, doação a museus, desativação ou entrega à polícia (CFC, 2001l).

4.5.1 Poderes da polícia e direitos individuais

Um dos aspectos mais sensíveis do controle canadense foi o progressivo aumento do poder de buscas e apreensões de armas dado à polícia ao longo dos sucessivos Atos. A polícia, quando dispuser de evidência ou de razoável base na suspeita de que alguém possua ilegalmente uma arma em sua casa, em seu veículo ou consigo, pode adentrar a residência ou abordar essa pessoa na rua para fazer revista sem autorização prévia. Nesses casos, independentemente de ter suas suspeitas confirmadas ou não, a imediata notificação da ocorrência deve ser feita a um magistrado¹² justificando a ação. É assegurado o direito da pessoa recorrer da ação caso se julgue prejudicada. Também as buscas podem ser autorizadas previamente por magistrado sempre que houver suspeita ou evidência de posse indevida ou indesejável de arma (CG, 1998, cap. 1, § F).

¹¹ Pistolas definidas pela legislação canadense como de calibres .25 e .32, com cano menor que 10,5 centímetros. Algumas pistolas especiais de calibre .25 e .32 usadas estritamente para competição e reguladas por normas da *International Shooting Union (ISU)* foram posteriormente isentas da proibição e reclassificadas como pertencentes à categoria de armas restritas (CFC, 2001s).

¹² A tradução para a palavra *magistrate* tem mais de um sentido: oficial da polícia, oficial de paz ou, ainda, juiz.

Novos controles pós-1991 requereram que todos os colecionadores – muitos que possuam armas restritas e mesmo proibidas – permitam inspeções inesperadas a suas armas. A lógica para tais inspeções é de que armas indesejáveis poderiam ser escondidas ou removidas da residência quando de uma inspeção programada. Inspeções em estabelecimentos comerciais são feitas anualmente, também sem prévia programação. Já os registros dos comerciantes são investigados apenas em situações ligadas a crimes cujas armas tenham sido vendidas por eles ou quando são suspeitos de vendas ilegais.

A polícia tem o poder de recusar a expedição de licença ou registro quando entender não ser do interesse público, ou ainda da própria pessoa, que ela tenha uma arma. As pessoas que tiverem um pedido de licença recusado podem apelar em uma Corte, ficando a cargo da polícia provar ou justificar a recusa. Para o caso de recusa de registro também cabe recurso legal, porém o ônus da prova de elegibilidade do interessado tem de ser feito por quem teve o pedido preterido e não pela polícia. Tais dispositivos legais visam a evitar arbitrariedades e assegurar os direitos individuais (Kopel, 1992b, p. 149).

4.5.2 Controle do estoque, do contrabando e da violência doméstica

No Canadá 26% das residências possuem armas e a taxa de mortes por armas varia entre 3,5% e 4,3% a cada 100.000, dependendo do estudo em consideração. A província de New Brunswick apresenta a maior percentagem de armas em residências (35%) e também a maior taxa de mortalidade (6,9%). Estudos usando as taxas das províncias indicam correlação de 0,92% entre disponibilidade e mortalidade (CGC, 2001j). Na última década, a média anual de vítimas de armas foi de 1.385. Os suicídios representam 79% dessa média; 14% de tais mortes foram vítimas de homicídios; e 4%, de acidentes (CBC, 2001). Armas são a terceira causa de mortes entre a população de 15 a 24 anos, logo após acidentes com moto e suicídios por outros métodos. O custo

total anual estimado para casos de mortes e ferimentos é de no mínimo 6 bilhões de dólares (CGC, 2001g).

O total de proprietários de armas está entre 2,4 a 3,3 milhões. O estoque de armas é estimado em 7,4 milhões, dos quais 1,2 milhões são de armas da categoria de *restritas*. Pouco antes do novo período de anistia a RCMP estimou que havia 50 mil pistolas da categoria *proibidas* adquiridas ilegalmente. Só na cidade de Nova Iorque, há mais de 700 mil pistolas desse tipo na mesma condição. O número de civis que estão atualmente autorizados pelo governo a portar pistolas para autodefesa é de pouco mais de cinquenta (CBC, 2001, Kopel, 1992b, p. 161).

Estudo do Departamento de Justiça de 1997 (dados de 1995), envolvendo casos com armas recuperadas pela polícia nas cidades de Saint John, Hull, Windsor, Thunder Bay e Regina, mostrou que em 74% dos suicídios e em 52% das tentativas de suicídios, as armas usadas foram cartucheiras e rifles da categoria *não restrita*. A participação de pistolas foi pequena devido à sua alta restrição. Dentre as que estavam envolvidas em crimes, a grande maioria tinha sido contrabandeada. Nos casos de violência doméstica, a maioria das armas tinha sido legalmente possuída (CFC, 2001m).

Outro estudo do mesmo ano, feito em Winnipeg com armas recuperadas, mostrou que cartucheiras e rifles de caça foram usados em 82% dos suicídios e em 51% dos incidentes criminais. Já as pistolas estiveram envolvidas em apenas 12% dos crimes. Em 27% dos casos de roubos, os criminosos usaram cartucheiras e rifles de caça com cano serrado. Tais estudos revelam a alta incidência de armas da categoria *não restritas* em incidentes, justamente as que quase não eram objeto de controle até 1998, o que segundo Allan Rock, Ministro da Justiça, justifica as mudanças:

"I share the view expressed by many of the police officers who were interviewed for this study, that the easy availability of shotguns and rifles accounts largely for their prevalence in firearms crimes and suicides...I firmly believe that by making access more difficult for individuals with

a history of crime or mental instability, the Firearms Act will go a long way towards reducing firearms crimes and suicides in Canada" (CFC, 2001n).

Como apresentado na tabela abaixo que resume os três estudos, rifles e cartucheiras são recuperados mais frequentemente do que pistolas e outras armas.

Tabela 4

Armas envolvidas em crimes e recuperadas pela polícia

Estado / fonte	Rifles cartucheiras		Pistolas e armas restritas		Cartucheiras serradas e armas proibidas		Ar comprimido e réplicas		Outras		Total
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número total
Firearms Recovered in Crime- Report of the Firearms Smuggling Work Group, 1995.	2111	47%	923	21%	137	3%	975	22%	350	8%	4498
Firearms Recovered by Police: A Multi-Site Study. Department of Justice and Canadian Association of Chiefs of Police, 1997.	443	53%	164	20%	36	4%	178	21%	10	1%	831
Firearms Recovered by the Winnipeg Police Service, 1997.	236	53%	59	13%	43	9,8%	91	22,8%	13	2,9%	442

Fonte: (CGC, 2001f).

Sobre a *violência doméstica*, 40% das mulheres assassinadas por seus maridos o foram por armas, sendo que, em 80% dos casos, com uso de rifles e cartucheiras legalmente adquiridas. Para cada mulher que perde a vida dessa forma há muitas outras que passam a vida em constante pânico. A maioria dos casos de violência doméstica não é reportada, o que inclui as ameaças e ferimentos não-mortais feitos com armas. As taxas desse tipo de violência são maiores para as áreas ao norte e ao oeste do Canadá. A maioria dos homens que mataram suas parceiras tinha antecedente criminal ou registro de distúrbio psicológico, o que eram em grande parte conhecidos por vizinhos, parentes ou mesmo pela polícia.

A preocupação com o *contrabando* é proporcional ao tamanho da fronteira por terra com os EUA, o que facilita a ação de contrabandistas que se abastecem no farto mercado vizinho. Um trabalho conjunto da *RCMP*, das polícias provinciais de Ontário, Quebec e do *BATF* americano, identificou quatro grandes contra-

bandistas americanos que tiveram suas atividades encerradas. A partir desse fato, a maior parte do contrabando passou a ser feita de forma dispersa por pessoas ligadas a gangues ou criminosos canadenses, em geral mulheres, que cruzaram frequentemente pela fronteira trazendo consigo uma ou duas armas a cada vez, na grande maioria, pequenas pistolas que passaram a ter significativo aumento de apreensões nas ruas das grandes cidades (CBC, 2001).

Além do roubo ou perda de armas que chegou a 5.832 em 1998, outras 5.200 armas foram apreendidas nas fronteiras. Há um crescente comércio ilegal de armas militares vindas de áreas de antigos confrontos regionais de diversas partes do mundo e que perderam a utilidade imediata naqueles locais. Contrabandistas vêem no Canadá um atraente mercado para a desova desse estoque de armas. O governo federal coordena um grupo interno composto por representantes da alfândega, da *RCMP*, do departamento de justiça e das províncias de Ontário, British Columbia e Quebec, que vem trabalhando junto com um grupo internacional de combate ao tráfico de armas. Num esforço para obter maior controle do contrabando dentro da província de Ontário, foi criada, em 1994, a *Ontario's Weapons Enforcement Unit*. As demais províncias e territórios também estão estruturando grupos de combate de mesmo perfil (CFC, 2001o).

A capacidade de diminuição do contrabando está diretamente relacionada à possibilidade de se fazer auditoria ou trilhar (*tracing*) o caminho das armas, desde seus pontos de origem, passando pelas revendas e por fim sua apreensão pela polícia. Tal esforço estava gravemente comprometido no Canadá devido à carência de recursos tecnológicos e estrutura funcional. Porém, com o novo sistema de licenciamento e registro, integrado a outros sistemas da polícia e somando-se às unidades de combate criadas, estabeleceu-se considerável avanço para o controle do contrabando (CFC, 2001o).

4.5.3 Uma avaliação do novo controle

A implantação do novo sistema de controle é recente, o que inviabiliza avaliações mais profundas, mesmo porque muitas medidas

previstas foram totalmente implantadas em dezembro de 2002, como o registro obrigatório das armas ainda não registradas. Contudo, devido à disponibilidade de acesso *on-line* de informações e à integração de bancos de dados providos pelo novo sistema, sabe-se que em um ano e sete meses 857 novas licenças foram recusadas e 1.149 foram revogadas por razões de risco à segurança pública, o que representa uma taxa 19 vezes maior do que nos cinco anos anteriores ao início do novo sistema. A polícia faz uma média de 1.600 acessos ao sistema por dia (CGC, 2001k).

No primeiro ano de operação houve mais de 2 mil chamadas telefônicas de cônjuges ou ex-parceiros para esclarecimentos ou apresentação de preocupações. Foram conduzidas 49.580 checas-gens completas de antecedentes. O centro de informações recebeu 807.178 ligações de dúvidas ou pedidos de informações. Foram feitos 260.646 registros de armas e emitidos 87.825 cartões de novas licenças. "The goal of this program is to create a culture of safety regarding firearms in Canada and the program is doing just that. Canadians expect every step be taken to keep guns out of the hands of people who should not have them. That is what this program does [...] Our investment is starting to pay off", afirmou a então Ministra da Justiça canadense quando da apresentação dessa primeira avaliação (CFC, 2001q).

A CGC divulgou dados apontando que entre 1.º.12.1998 e 20.01.2001 o CPIC havia recebido aproximadamente 22 mil ligações comunicando incidentes de violência doméstica ou outras ofensas que implicam imediata reavaliação da posse das licenças e conseqüentemente das armas (CGC, 2001d).

4.6 REAÇÕES DO LOBBY DAS ARMAS E O VEREDICTO DAS CORTES

A aprovação do *Bill C 17* em 1977 teve fortes represálias do *Lobby das armas* canadense liderados pela *FNA* e apoiados pela *NRA* americana. Nas eleições de 1979, um terço dos candidatos que votaram a favor do Ato em 1977 não conseguiu se reeleger. A *FNA* atribui a seu boicote boa parte do insucesso desses

parlamentares. O Primeiro Ministro eleito pelo Partido Conservador, Joe Clark, havia prometido em campanha que modificaria as leis, mas apesar de seus esforços seguiram-se novos controles (Kopel, 1992b, p. 142).

Outra forte reação deu-se com o Ato de 1995/1998, chamado pela *NFA* de "Liberal Firearm Act", o que evidencia clara alusão aos três Ministros da Justiça pertencentes ao Partido Liberal que se sucederam durante a idealização e implantação do Ato. Jin Hinter, atual presidente da *NFA*, alega que "this legislation is poorly written, difficult to understand and will do nothing to make our communities safer" (*NFA*, 2001).

Críticas de outros grupos de oposição a atual legislação também não tardaram. Fazendeiros argumentaram que a nova legislação os colocaria como criminosos caso não registrassem armas usadas para a proteção da propriedade e para o controle de roedores; caçadores reclamaram que seriam injustamente atingidos; comerciantes contestaram afirmando que seriam levados à falência e grupos nativos ponderaram que a legislação afetaria negativamente suas formas e estilos de vida.

Em 1996, grupos de fazendeiros e caçadores criaram a *Law Abiding Unregistered Firearms Association (LUFA)* com a intenção de fazer oposição e centraram suas críticas na questão do aumento da burocracia, na ineficiência do controle ao acesso às armas por criminosos e no alto custo do sistema de controle que seria coberto por taxas cobradas diretamente aos usuários (CBC, 2001). O governo havia previsto inicialmente um custo de 85 milhões de dólares canadenses para a total implantação do sistema em cinco anos. Passados 15 meses do início o orçamento foi revisto e sofreu majoração para 125 milhões de dólares canadenses. Porém os críticos disseram que a última previsão era ainda muito baixa. O governo justificou que a maior parte dos custos estava relacionada ao desenvolvimento do banco de dados para o sistema de registro.

Apesar do forte apoio dos governos locais das grandes cidades como *Montreal*, *Toronto*, *Winnipeg* e *Ottawa* à nova legislação, os governos provinciais e territoriais mais conservadores se opu-

seram a ela. Alberta apelou para a Corte Provincial justificando conflito de esfera legislativa em que o Parlamento Nacional não poderia, na questão do controle de armas, sancionar leis que invadissem áreas de direitos individuais sobre propriedade, especificamente ao impor o licenciamento e registro de armas da categoria *não restritas* (CBC, 2001). A decisão da Corte Provincial foi favorável ao governo central, mas Alberta, com o apoio das demais províncias (Saskatchewan, Manitoba, Ontário, New Brunswick, Nova Scotia e Northwest Territories), apelou para a Suprema Corte. Durante o julgamento da questão os dois lados mais ativos na disputa apresentaram estudos e evidências a favor e contra o licenciamento e registro de armas. A *CGC* a favor e a *CRFOS* contra, ambas levaram especialistas canadenses e de outros países (EUA, Grã-Bretanha, Suíça e Austrália). Em junho de 2000 a Corte Suprema decidiu por nove a zero a favor da constitucionalidade do Ato de 1995/1998 (CGC, 2001e). Até o momento mais de 1,7 milhões de proprietários registraram suas armas e recentes pesquisas de opinião pública apontam que 70% dos canadenses aprovaram a nova legislação (CGC, 2000i).

Como no caso do Canadá, a Austrália também foi colonizada por britânicos, mas apresentava até recentemente um modelo de controle sob responsabilidade dos Estados e territórios da federação, bem como maior permeabilidade à cultura das armas que os canadenses, elementos que a aproximavam mais dos EUA.

AUSTRÁLIA: UM RECENTE SALTO NO CONTROLE

SUMÁRIO: 5.1 A evolução do controle e o surgimento dos massacres: 5.1.1 Port Arthur, trágica janela para nova legislação – 5.2 A experiência do banimento e recompra de armas: 5.2.1 Crimes com armas – 5.3 Os participantes pró e contra e o futuro do controle.

O povoamento da Austrália é recente; teve início em 1788 por criminosos, opositores políticos e outros degredados ingleses que preferiram o exílio à prisão ou execução. O desbravamento e colonização iniciaram-se na região sudoeste do continente, no começo do século XIX, passando para outras áreas litorâneas e mais tarde orientaram-se para o centro do continente, movimento que se assemelhou, em dinâmica, à expansão norte-americana e canadense do leste para o oeste.

Embora sem a mesma popularidade e eficiência que a *RCMP*, os britânicos implantaram uma polícia centralizada com a função de estabelecer a lei e a ordem entre os colonizadores, vistos naquela época como servos da coroa britânica, cabendo à polícia garantir o cumprimento dos desígnios reais, o que lhe trouxe oposição e impopularidade desde o início.

A natureza inóspita e selvagem do continente fez com que a colonização dependesse fortemente do uso de armas, principalmente armas longas, usadas contra animais exóticos e mesmo contra

os aborígenes, que já habitavam aquelas terras há 40 mil anos e que, por vezes, lançavam ataques em pontos de colonização isolados, embora pouco pudessem com suas armas pré-históricas contra os poderosos rifles dos colonos.

A Austrália não teve necessidade do uso de milícias para combater os aborígenes ou mesmo para conter invasões externas. Não houve guerra civil nem surtos migratórios desestabilizadores, de forma que a colonização – processo que continua até hoje – teve início sob relativa paz e ordem. Os australianos constituíram uma federação independente em 1901, sem entrar em guerra com os britânicos aos quais também ficaram ligados pelo *Commonwealth*. Kopel (1992b, p. 194) situa a experiência australiana com armas em algum lugar entre o Canadá e os EUA.

Apesar de não terem desenvolvido a mesma paixão pelas armas, como ocorreu com os norte-americanos, há uma tradição na Austrália, devido ao perigo e diversidade da vida selvagem, que reza “deve-se levar consigo uma arma ao sair de casa, se não para a caça, ao menos para não ser caçado”. A caça e controle de animais são os principais argumentos para o uso de armas. “Shooting nonhuman animals was and is the main social justification for gun ownership in Australia. Today, all groups except gun abolitionists and animal rights activists acknowledge that many rural landholders need long guns to control wild ducks, dingoes, wild dogs, rabbits, and other animals” (Kopel, 1992b, p. 195).

5.1 A EVOLUÇÃO DO CONTROLE E O SURGIMENTO DOS MASSACRES

A Austrália deixou a maior parte da legislação do controle de Armas até 1997 a cargo dos Estados e territórios. Os EUA a deixam até o momento. A primeira lei de registro de armas é de 1802 devido à preocupação de acesso a armas pelos degredados, sendo tomadas também medidas para impedir a passagem de armas para os aborígenes.

Como nos outros países considerados neste trabalho, durante as décadas de 20 e 30 as oito unidades federativas australianas

obrigaram o registro de pistolas devido ao temor a revoluções comunistas. As restrições tornaram-se tão severas que eram proibidas mesmo para a prática esportiva em clubes de tiro e só voltaram a ser permitidas nesses locais em 1956, ano da Olimpíada de Melbourne. As armas longas permaneceram sem controle por longo tempo, porém, ao se tornar o país mais urbanizado do mundo, as armas passaram a ser objetos comuns também nas cidades, habitando os sonhos de muitos aficionados e os pesadelos dos que se preocupavam com a segurança pública ao perceberem que as pessoas passaram a ser alvos de armas de caça em plena zona urbana.

O movimento por maior controle começou no início dos anos 70 quando dois casais perderam filhas adolescentes, vítimas do uso criminoso de rifles de caça. Os pais passaram a dedicar-se ao fortalecimento das leis. Para tanto, criaram em 1981 o *Council to Control Gun Misuse*. O movimento *pró-controle* ganhou força renovada com uma sequência de massacres. Em 1984 duas gangues abriram fogo uma contra a outra nas ruas, episódio conhecido como o massacre de Milperra Bikie. Em agosto de 1987 um dementado matou sete pessoas e feriu outras 19 em Melbourne, primeiro grande massacre da Austrália. Uma semana depois os jornais australianos estamparam manchetes do massacre de Hungerford na Inglaterra. Em dezembro, também em Melbourne, deu-se o *massacre da Queen Street* quando um maníaco depressivo matou sete pessoas e feriu cinco com uma carabina, atirando-se em seguida pela janela do prédio (Chappell, 1989).

Na esfera estadual, algumas unidades já vinham tendo suas próprias batalhas para aprovar novas medidas de controle. O Estado de New South Wales já havia implantado um sistema de licenças para armas longas desde 1973 e em 1984. O governo reeleito do Partido Trabalhista anunciou novas medidas. As mais polêmicas foram a do banimento dos rifles semi-automáticos e a do registro das demais armas. As novas medidas, que tiveram o apoio da mídia e de boa parte da opinião pública, foram aprovadas pelo parlamento estadual em 1985. No entanto, devido às oposições, só foram colocadas em práticas no novo ciclo eleitoral de 1988, após o massacre da *Queen Street*.

O *lobby das armas* conseguiu se organizar entre 1984 e 1988 e passou a se referir às recentes mudanças como uma afronta à liberdade individual; fez campanha na mídia, chegando a gastar 250.000 dólares, organizou protestos e passeatas. Apesar de o governo também fazer campanhas, mas, por seu lado, em defesa do maior controle, o Partido Trabalhista perdeu as eleições. O novo líder do partido, Bob Carr, chegou a dizer que, ainda que moralmente correto, o aumento do controle se mostrava impraticável diante do “recado” das urnas e que o Partido não voltaria a insistir no assunto no Estado de New South Wales. O novo governo do Partido Liberal desfez o banimento devolvendo 10.300 armas já confiscadas.

Entretanto, os trabalhistas ganharam a eleição de 1988 no Estado vizinho, Vitória. Mesmo com o recuo na proposta de banir as armas semi-automáticas devido à pressão dos 200 mil proprietários, o governo estadual aprovou a necessidade de registro de tais armas e maiores restrições à licença de porte para as armas de maior poder de destruição, estimadas em 12 mil e que tiveram seu uso restrito a clubes de tiro (Kopel, 1992b, p. 199-206).

Assim como nos EUA, Grã-Bretanha e Canadá, o governo australiano buscou novas formas de controle para os sucessivos e graves incidentes que levaram o Primeiro Ministro australiano a priorizar em todo o país o controle de armas e a defender a criação de legislação federal uniforme. Tais medidas não foram possíveis devido à falta de consenso entre os governos dos Estados e territórios. Até então o governo federal tinha apenas o controle sobre a importação e entrada de armas para competições, cabendo aos Estados e territórios os demais controles. As licenças para a compra de armas eram fornecidas às pessoas que, mediante tal autorização, podiam adquirir diferentes tipos de armas.

Até 1988, os oito Estados tinham diferentes tipos e níveis de controle. O registro de armas era requerido em cinco, pois os Estados de New South Wales, Queensland e Tasmânia resistiam ao registro de todas as armas e faziam apenas o registro de pistolas. Em todos os Estados a permissão de compra e venda de armas era restrita a pessoas licenciadas, mas a responsabilidade de checagem das licenças ficava exclusivamente a cargo dos comer-

cientes. Apenas um Estado tinha implantado a proibição de novas vendas de armas automáticas e semi-automáticas; quatro jurisdições tinham restrições à venda de tais armas, que podiam ser compradas mediante licenças especiais e três Estados não tinham restrição alguma.

Todos os Estados tinham licenciamento, embora variassem em rigidez. Documentos de identificação não eram exigidos em três Estados e o tempo de espera para receber a licença variava de um a 28 dias, dependendo da checagem de antecedentes criminais e da categoria de armas para as quais as licenças eram expedidas. Em alguns Estados constava foto do proprietário na licença, em outras não. Também diferiam as exigências de qualificação pessoal e de treino com armas. Todos os Estados tinham diferentes circunstâncias sob as quais a licença podia ser revogada e as armas confiscadas. As exigências de segurança para a guarda das armas em residências e veículos variavam também de nenhuma até a necessidade de serem trancadas em caixas especiais.

Ainda em 1988, a despeito do insucesso em uniformizar a legislação, conseguiu-se estabelecer o *National Committee on Violence (NCV)* que passou a coordenar os estudos sobre violência na Austrália, suas causas e estratégias de combate. O NCV publicou o relatório *Violence Directions for Australia* em 1990, trazendo recomendações, a saber: a) proibição das armas longas automáticas e restrição às semi-automáticas; b) registro e licenciamento universal computadorizado; c) licenças sob condições de idade mínima de 18 anos, razão para a posse, equilíbrio mental, checagem de antecedentes e treinamento obrigatório; d) retenção das armas dos que não tinham razão para a posse; e) anistia permanente para entrega de armas ilegais; f) agravamento das sentenças por crimes com armas (Chappell, 1992, p. 5).

Em agosto de 1991, um motorista de táxi usando um rifle semi-automático matou sete pessoas em um *shopping center* de Strathfield, New South Wales. Novos clamores por mudanças eclodiram. O jornal estadual *Telegraph Mirror* coletou um milhão de assinaturas *pró-controles* entre seus leitores. Os partidos Liberal e Trabalhista de New South Wales reviram suas posições e declararam conjuntamente a necessidade da implantação de con-

troles, tal como os implantados no Estado de Vitória, aos outros Estados (Kopel, 1992b, p. 205).

Grupos *pró-controles* fundaram a *Gun Control Austrália (GCA)*, que começou atuando em prol da conscientização da população sobre os problemas sociais, éticos e legais causados por armas. O passo seguinte foi atuar como *lobby* no Congresso, usando a repercussão dos trágicos acontecimentos como meio de pressão para a aprovação de leis mais restritivas.

Alguns Estados e territórios passaram a implementar novas legislações tendo as recomendações do NCV como guia. A Tasmânia implantou o *Guns Act* em 1991, New South Wales reformou sua legislação com o *Firearms Legislation (Amendment) Bill* em 1992, Queensland já havia introduzido o *Weapons Act* em 1990 e o Northern Territory implementou uma nova legislação em 1993. Não obstante, as legislações estaduais mantinham-se muito diferentes. Nova tragédia se encarregou de as igualar.

5.1.1 Port Arthur, trágica janela para nova legislação

Em abril de 1996, um atirador de elite, usando rifles semi-automáticos, matou 35 pessoas e feriu outras 28 em *Port Arthur*, no mais sério episódio desse tipo já registrado no mundo. Em razão da proporção do incidente e da grande publicidade interna e mundial que se somou à recente tragédia infantil ocorrida em Dunblane, na Escócia, em março do mesmo ano, criou-se um estado de comoção nacional suficiente para forçar um acordo entre os governos dos Estados e o governo central para a aprovação de nova legislação.

Em maio de 1996, o *Australian Police Minister's Council (APMC)*, representando o governo central, anunciou que medidas uniformes de forte regulamentação para a posse de armas seriam tomadas. Em abril de 1997 foi aprovada a nova legislação que estabeleceu as seguintes mudanças: a) banimento das armas automáticas e semi-automáticas, incluindo as cartucheiras de repetição, medida central que visou a restringir ao máximo a possi-

bilidade de novos massacres; b) autodefesa deixou de ser argumento para obtenção de arma; c) licenciamento de pessoas e registro de armas universal; d) obrigatoriedade de treinamento e de educação para o uso responsável de armas; e) período de espera de 28 dias, para a checagem de antecedentes e da situação legal dos candidatos, antes da autorização ao comerciante para a venda da arma; f) autorização escrita para a caça em propriedades particulares expedida pelo proprietário do local; g) obrigatoriedade de filiação a clube de tiro para obter licença para qualquer arma de fogo.

Desde então, as licenças são fornecidas em quatro categorias, de acordo com o tipo e calibre das armas e seu uso. As categorias A e B compreendem cartucheiras simples, rifles de caça e pistolas para uso de caçadores e praticantes de tiro ao alvo. As categorias C e D, que constituem as armas proibidas a civis, abrangem os rifles, as cartucheiras e as pistolas automáticas e semi-automáticas, são destinadas aos que executam trabalhos especiais como serviços de segurança, polícia e o das forças armadas.

Os chefes de polícia locais passaram a ter grande autonomia de decisão para julgar a razão apresentada pelo requerente para ter a licença. Em caso de recusa da licença, permaneceu o direito, ao requerente, de recorrer judicialmente com a responsabilidade de provar que o chefe de polícia estava errado, de forma semelhante ao processo necessário para a obtenção do *Firearm Certificate* britânico. O conceito de direito à posse de armas passou a ser um *privilegio condicional* dado pelo governo em confiança a uma pessoa, mediante a apresentação de uma *razão genuína* para tal, tal que equivale ao critério da *boa razão* britânica. Clubes e suas formas de atividades passaram a ser mais controlados.

Conforme previsto na nova lei, o governo apresentou, em janeiro de 2000, a primeira proposta para o treinamento e educação dos atiradores em toda a Austrália, o *Firearms Safety Training*, preparado por empresa especializada, depois de conduzir pesquisa sobre os treinamentos e cursos já ministrados nos Estados e territórios, a fim de ajustar as novas necessidades aos recursos e estrutura já existentes (Australian Government, 2001).

5.2 A EXPERIÊNCIA DO BANIMENTO E RECOMPRA DE ARMAS

Como no Canadá, estima-se que 25% das residências na Austrália tenham ao menos uma arma e que o número total no país passe de quatro milhões. A maior parte das armas, 75%, está nas áreas rurais e 25%, nas urbanas. Do total, 60% são rifles, 30% cartucheiras, 6,5% armas de ar comprimido e 3,5% pistolas. Mais de dois milhões de australianos, o que representa 10% da população, possuem ao menos uma arma (Kopel, 1992b, p. 210).

Semelhante ao que aconteceu na Grã-Bretanha, o governo australiano decidiu indenizar as armas banidas ao preço de mercado. Foram recompradas aproximadamente 630 mil armas. Os gastos totais, aos quais foi incluído o custo da estrutura administrativa envolvida, chegaram a 400 milhões de dólares australianos e foram cobertos por um aumento único no imposto de renda de todos os contribuintes.

A entrega das armas foi feita em regime de anistia sem implicação de nenhum tipo de punição para os que tivessem armas ilegais ou não registradas. Para tanto foi dispensada a apresentação de nota fiscal de compra ou qualquer outro comprovante de origem das armas; bastou entregá-las e receber um valor estimado por profissionais do mercado de armas que ficaram a serviço do governo.

Antes da implantação do programa, o governo central conduziu uma pesquisa com o propósito de medir a adesão e o comprometimento dos proprietários e de ter estimativa do número de armas existentes. Tal pesquisa, baseada em telefonemas aleatórios para 2.400 australianos acima de 18 anos, mostrou alta aderência ao programa. Como resultado estimou-se que 9% dos adultos australianos (1,2 milhões) tinham um total de 2,5 milhões de armas (2,1 armas por proprietário), metade do que é estimado tanto por organizações pró quanto pelas contra o controle. A tabela abaixo mostra o número de armas entregues e os gastos por Estados, territórios e para o País, números que representam uma média de 475 dólares australianos por arma.¹

¹ O dólar australiano correspondeu a uma média de 0,8 do dólar americano em 1999 (Enciclopédia Eletrônica Encarta, 1999).

Tabela 5

Número de armas e gastos com o programa de recompra

Estados e Territórios	Número de armas	Montante pago em dólares australianos
Victoria	207.211	100.856.055
New South Wales	149.211	68.000.000
Australia Capital Territory	4.910	2.768.946
Tasmania	32.097	14.274.486
Northern Territory	9.415	5.000.433
Western Australia	47.218	16.791.037
South Australia	52.331	26.074.167
Queensland	128.748	66.226.918
TOTAL	631.141	299.992.042

Fonte: AFB, 2001b.

O Estado de *Victoria*, que, antes do incidente de *Port Arthur*, já contava com a exigência de registro, descobriu que 30 mil armas banidas não haviam sido entregues, o que representava desobediência civil em torno de 15%. Tal descoberta apontou a necessidade da prorrogação do período de anistia por mais dois anos e meio. A *GCA* calculou que a desobediência chegou a 30%, pois muitas das armas banidas não constavam nos registros do governo estadual, avaliando que a real desobediência tenha sido subestimada por ele. Mas a *GCA* preferiu uma ação mais rigorosa tanto do governo central quanto do estadual em relação aos infratores; não concordou com a anistia por entendê-la como arriscado precedente. De qualquer forma considerou ser satisfatória a percentagem de 70% para o Estado. Nesse Estado, cerca de 20% das armas entregues estavam ilegais.

Já nos Estados que não tinham registro de armas prévio, como *New South Wales* e *Queensland*, a desobediência foi bem maior. Estima-se que dos dois milhões de armas existentes nestes dois Estados, 600 mil pertenciam às categorias banidas e, como 285 mil foram entregues, a taxa cairia a menos de 50%. A explicação é de que os proprietários sabiam que o governo central não tinha controle sobre quem eram os donos e sobre quantas armas tinham

cada proprietário, fato que incentivou ainda mais a desobediência. O fato de a desobediência ter se mostrado proporcional à taxa de população rural dos Estados foi outro dado importante e já esperado. Para toda a Austrália, o governo estimou uma proporção geral de entrega em torno de 66% (GAGLC, 2001b).

Diferentemente do que ocorreu na Grã-Bretanha, onde, há muito tempo, todos os atiradores já eram filiados a clubes de tiro, que além de numerosos são antigos, na Austrália a obrigatoriedade de afiliação fez com que aumentasse muito o número de novos sócios nesses clubes, o que causou problemas por serem poucos e carecerem de estrutura para receber, repentinamente, todos os novos sócios arregimentados por efeito da nova lei.

Com relação ao impacto dessa nova lei sobre a violência, a GCA afirma que a frequência absoluta de massacres no País até 1996 só ficava atrás da americana, mas como a Austrália tem a população 13 vezes menor que a americana, mas com quantidade de armas 50 vezes menor, em termos relativos mostrava-se como o país de maior incidência e probabilidade de ocorrência de crimes múltiplos no mundo, com uma média entre 1987 e 1996 de três eventos com cinco mortes por ano. Após o banimento, esse número caiu pela metade.

Enquanto a GCA e o governo central enfatizam o sucesso e a importância do programa de recompra de armas, os *pró-armas*, na tentativa de justificar o fracasso do programa, apontaram falhas como: a) a maior parte dos que tencionavam manter suas armas, mesmo que ilegais, não o revelaram à pesquisa, principalmente por ser do governo, argumento que, se verdadeiro, comprometeu os números de adesão apresentados pelo governo; b) grande proporção das armas entregues estava inoperante, com defeito ou velha, mas, ainda assim, foram indenizadas a um preço superior ao valor de mercado, o que implicou excesso de gastos; c) muitos proprietários preferiram usar o dinheiro da indenização para comprar armas permitidas novas e de calibres mais potentes do que as entregues, comprometendo a meta secundária de diminuir o número de armas disponíveis; d) o banimento e a necessidade de registro serviu de estímulo para o mercado negro que, pelas

estimativas do próprio *lobby das armas*, chega a 1,3 milhões, o que compromete os objetivos e eficácia do programa.

Os *pró-armas* argumentam também que as leis pós *Port Arthur* são inócuas em seus objetivos e que a recompra de armas foi um gasto injustificável que onerou a todos os contribuintes (GAGLC, 2001). A *NRA* americana fez duras críticas ao controle australiano e manteve uma nota durante algum tempo em seu *site* na Internet, na qual afirmava que a violência na Austrália havia crescido após a aprovação das novas leis, fato que gerou protesto oficial do governo australiano em abril de 2000.

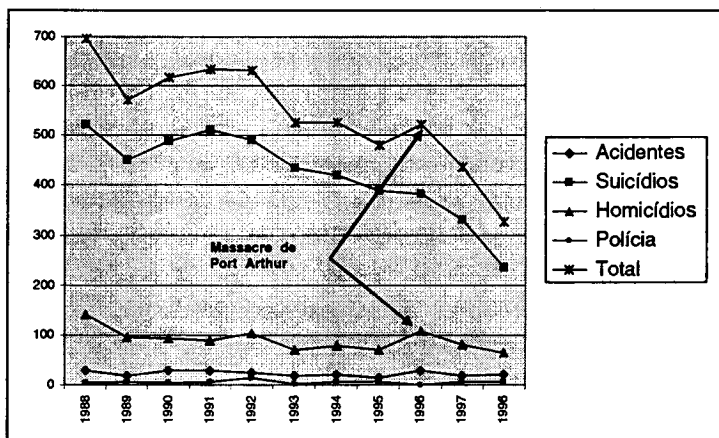
5.2.1 Crimes com armas

O governo alega que com a nova legislação as taxas de crimes como homicídios, tentativas de homicídios, assaltos, ataques sexuais e roubos com armas em 1998 haviam regredido de forma geral a patamares inferiores aos de 1994. O gráfico 7 mostra os tipos de mortes por armas entre 1988 a 1998 e, embora o total de mortes já viesse caindo desde o começo da série de anos, tem-se um ponto de fuga na queda média em 1996, depois caindo mais acentuadamente até 1998.

Os suicídios tiveram alta incidência e representaram mais que o dobro dos demais tipos de mortes com armas somados em todos os anos, sendo sua queda a maior responsável pela queda do total de mortes por armas. Houve queda contínua nos homicídios, só quebrada em 1996, justamente em função do massacre de Port Arthur que determinou um pico tanto para os homicídios quanto para o total de mortes. Os homicídios voltaram ao ponto de queda média em 1998 e os acidentes apresentaram relativa estabilidade em todos os anos.²

² Os dados originais apresentam uma categoria a mais, denominada "desconhecidos". Por se tratar de pequena proporção, esses casos foram adicionados na categoria de homicídio, para efeito de simplificação.

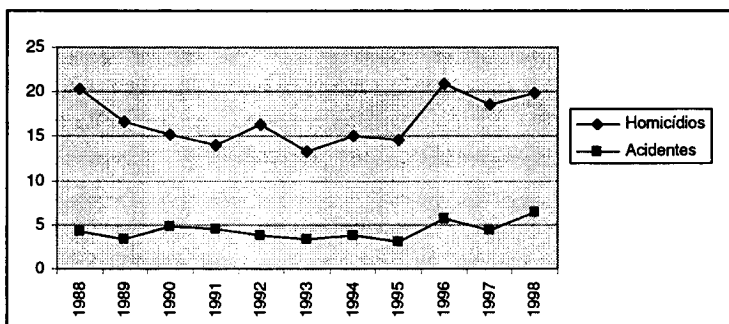
Gráfico 7
Tipos de mortes com armas



Fonte: Australian Bureau of Statistics.

Em termos de proporção, os homicídios tiveram queda relativa, mas voltaram ao patamar do início da série, flutuando entre 13% a 21% do total de mortes por armas. Já os acidentes flutuaram entre 3% e 6,5% desse total, porém, com proporção mais alta do que no início da série, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 8
Percentagem de homicídios e de acidentes fatais com armas



Fonte: Australian Bureau of Statistics.

Como na Grã-Bretanha, a nova legislação da Austrália é recente. Qualquer avaliação definitiva de seus efeitos e do quanto contribui para maior queda nos números da violência seria precipitada. Mesmo com o novo movimento de controle de armas legais, as banidas que não foram entregues somaram-se às que nunca seriam voluntariamente entregues por fazerem parte do estoque e comércio ilegal. Armas ilegais estão facilmente à disposição de criminosos e ainda permanecerão como um sério problema, o que indica a necessidade de outras políticas específicas de controle e combate.

5.3 OS PARTICIPANTES PRÓ E CONTRA E O FUTURO DO CONTROLE

A maior organização *pró-armas* na Austrália, a *Sporting Shooters Association of Australia (SSAA)*, tem atuado na resistência aos novos esforços de controle de armas. Em 1993, essa associação, semelhantemente à sua irmã maior, a *NRA* americana, organizou um departamento, o *Institute of Legislative Action*, com o objetivo de atuar como *lobby*. Suas propostas atuais são mudar a legislação para garantir a permissão de armas semi-automáticas em clubes de tiro; permissão para prática de tiro esportivo em propriedade privada; permissão para carregar armas em áreas urbanas; permissão para que menores possam usar pistolas em clubes e outros lugares próprios; por fim, a anulação da obrigatoriedade de novo período de espera de 28 dias por aqueles que já foram checados em compra anterior de arma.

A *Australia Clay Target Association (ACTA)* foi a única associação de tiro a conseguir autorização de licenças da categoria C para seus sócios, mas não houve uma justificativa oficial e racional para tal privilégio; a mesma concessão foi dada à comunidade de fazendeiros mediante a justificativa de uso no controle de peste animal. Já a comunidade de caçadores conseguiu que a validade temporária das licenças de caça em propriedade privada pudesse ser dada pelos próprios proprietários e fosse vitalícia.

O movimento de organizações paramilitares ou milicianas mais radicais também está presente na Austrália, mostrando as mesmas características e forte ligação com os similares em atividade nos EUA. A *Australian Right to Bear Arms Association (ARBAA)* e a *Freedom Scouts*, entre outras, acreditam que o acontecimento de *Port Arthur* foi tramado e executado pelo governo, como um “bode expiatório” com o propósito de desarmar os australianos.

A *GCA* tem enfatizado a necessidade de novos avanços. Além do relaxamento dado à licença para caçadores, preocupa as exceções aos fazendeiros e membros da *Australia Clay Target Association (ACTA)* permitindo-os usar armas da categoria C. Novas normas foram propostas pela *GCA* como a exigência da guarda das armas em clubes ou outro local seguro que não as residências, de forma a diminuir o número de acidentes e a violência em geral, principalmente a doméstica, que também é muito freqüente no País.

O grande problema do País em relação às armas está vinculado às de caça. As pistolas sempre foram mais comuns na Austrália do que no Canadá; mas nunca tão populares quanto nos EUA. O esporte de caça com pistolas é atualmente proibido e mesmo antes da onda de massacres iniciada nos anos 80 os Estados e territórios já as controlavam satisfatoriamente. As licenças de posse de pistolas são emitidas com exclusividade a membros de clubes, desde que com a devida recomendação dos clubes ou a quem comprovasse precisar delas por motivo de risco profissional.

Contudo, devido ao aumento generalizado das modalidades de tiro esportivo que usam pistolas, seu número cresceu consideravelmente nas duas últimas décadas. O temor da *GCA* é de que as pistolas passem a apresentar o mesmo problema de mau uso verificado em outros países como EUA e Brasil, em que a grande maioria dos crimes é cometida com esse tipo de arma. Tal receio começou a se materializar já em fevereiro de 1999, quando uma série de novos incidentes, dessa vez com pistolas, resultaram em quatro mortos e 12 feridos.

Outras preocupações são trazidas pela crescente prática de novas modalidades de competições de tiros com pistolas, que disseminam o lado escuro da “cultura das armas” como defende

Randy Marshall, relações públicas da *Gun Control Austrália*: “Nothing could be more against the spirit of sport than to play a laundered version of shooting people – yet the Federal government is using public money to support this activity through the Australian Sports Commission” (GCA, 2001c).

A polícia australiana, em todos os Estados, sempre esteve a favor do estrito controle de armas e da unificação das leis. Alguns de seus membros e chefes de polícia defendiam abertamente que “só os policiais deveriam andar armados”. As corporações policiais aproveitaram dos trágicos episódios para se alinhar aos *pró-controles* e para legitimar práticas e exigências de controle que não estavam previstas em leis. Assim como no Grã-Bretanha e Canadá, a polícia possui um amplo poder de busca e apreensão de armas (Kopel, 1992b, p. 197-199).

Os *pró-controles* contaram com o apoio do forte *Australian Labor Party* (ALP) que apesar de reconhecer razões legítimas para a posse de armas pela comunidade de caçadores, atiradores e principalmente pelas pessoas que vivem em locais selvagens e perigosos, fez grande esforço e foi fundamental para a aprovação da nova legislação. Porém, os mais recentes posicionamentos do partido na questão fizeram-no objeto de críticas e desconfiança sobre a continuidade do apoio a novos controles.

Já pelo lado dos *pró-armas*, os resultados das eleições em 1998 apontam a diminuição no poder dos pequenos partidos ligados ao *lobby das armas* e que vinham sendo o “fiel da balança” no jogo do poder e das coalizões nacionais. Tais partidos, como o *Australian Shooters Party* e o *Australian Reform Party*, procuram agora conter com maior rigor o controle no nível estadual. Aparentemente, após 1998, o controle esteve estacionário bem de acordo com a conveniência dos partidos de centro. Dada essa falta de disposição, a probabilidade de aprovação de novos controles terá forte relação com a possibilidade de novas tragédias.

Apesar das alterações da legislação federal, que a tornou uniforme, e da existência do sistema nacional de registro e licenciamento de armas, além de outros mecanismos de controle, as mudanças foram abruptas. A maioria das unidades federadas

passou do fraco controle para um modelo quase igual ao britânico. Tal salto faz com que o sucesso do programa australiano dependa, sobretudo, da capacidade dos órgãos de controle de fazer cumprir a legislação, reajustando o senso de liberdade australiano ao uso de armas mais responsável e limitado.

Após descrever quatro casos de países desenvolvidos, países esses menos sujeitos a pressões socioeconômicas sobre a produção da violência, passa-se para o caso do Brasil, aonde essa pressão vem crescendo ano a ano durante as duas últimas décadas. É chocante a quantidade e a proporção em que crimes são cometidos com armas.

BRASIL: O DESCONTROLE DE ARMAS

SUMÁRIO: 6.1 Um retrato do problema com armas de fogo: 6.1.1 A limitação das forças institucionais e a corrida às armas; 6.1.2 Os custos da violência – 6.2 A violência com armas no Estado de São Paulo: 6.2.1 Homicídios; 6.2.2 O risco de andar armado – 6.3 As atuais práticas e as recentes mudanças do controle no Brasil: 6.3.1 A criação do Sinarm; 6.3.2 O controle da aquisição legal de armas; 6.3.3 O controle da pessoa, registro e porte e de armas; 6.3.4 Penalidades; 6.3.5 O estoque legal e ilegal e suas formas de controle – 6.4 Os pró-armas e os pró-controles no cenário brasileiro – 6.5 O estatuto do desarmamento.

6.1 UM RETRATO DO PROBLEMA COM ARMAS DE FOGO

O Brasil vem enfrentando, há décadas, sérios e crescentes problemas com a violência e a criminalidade, trajetória que, segundo o relatório das Nações Unidas, atingiu o índice de 26,97 casos de homicídios com uso de armas de fogo em cada 100 mil habitantes, o que coloca o País em primeiro lugar nessa relação (UN, 1998, p. 106).

A população do Brasil compõe 2,8% da mundial e 8,8% dos mortos por armas no mundo, em 1998, foram de brasileiros. Mais de 80% dos homicídios no Brasil vêm sendo cometidos ano a ano

por armas (UM, 1999, p. 38). As pessoas estão perdendo a vidas em brigas nos bares, no trânsito, em assaltos de insignificante valor e em chacinas.

Como aponta Adorno ao investigar a crise da violência urbana: “Bares parecem ser espaço privilegiado onde os homens se confrontam. Um olhar atravessado, um desafio lançado, uma opinião mal escolhida, tudo serve de pretexto para o desencadeamento de uma luta que pode – como de fato ocorre – convergir para um homicídio, ainda mais se apenas um dos contendores estiver armado e encorajado por bebida alcoólica”. Observa-se, no geral, o profundo processo de banalização da violência e de desprezo pela vida; matar ou morrer vêm se tornando coisas do dia a dia, assaltos e outras violências viraram rotina para milhões de pessoas, ossos do ofício por ser brasileiro (Adorno, 1998, p. 229). As razões para tal condição estão na somatória de inúmeros fatores, cujos efeitos perversos foram intensificados pela aceleração da urbanização a partir da metade do século XX. Pobreza, baixa escolaridade, desemprego, falta de perspectiva e de oportunidades, exclusão social, são pontuados como os responsáveis pela desestruturação familiar, pelo fato de existirem menores nas ruas, pelo tráfico, jogo, prostituição e outros determinantes da geração do comportamento violento. Eastman (1998, p. 73-94) apresenta interessante trabalho teórico sobre os fatores estruturais predisponentes e imediatos que produzem a violência, situando a disponibilidade de armas entre os fatores imediatos.

Outro grave problema é o da impunidade. Frequentemente a mídia argumenta que o País apresenta baixos índices de condenação por homicídios ou atentados contra a vida. Até os componentes de nossas forças institucionais, com frequência, são denunciados em decorrência de crimes com armas, atos esses que têm por dever da profissão evitar. Tornaram-se comuns os casos de policiais que portam armas ilegais, chamadas “frias”, também conhecidas por “cabritos”, cuja serventia está vinculada a situações ilícitas ou criminosas e para as quais eles têm a prévia intenção de descartar imediatamente após o uso, a fim de evitar complicações futuras.

6.1.1 A limitação das forças institucionais e a corrida às armas

Apesar das recentes aquisições e melhorias nas polícias estaduais, há muitas críticas contra as forças policiais. Fala-se que, no geral, além de mal preparadas, estão ainda mal equipadas, que a legislação criminal e penal está ultrapassada, que o sistema judiciário é demasiado lento e que o sistema presidiário, por se encontrar falido e corrompido, não cumpre seu principal papel que é de reabilitação; pelo contrário, contribui para a formação e cristalização da mentalidade criminosa.

Diante desse quadro, a limitação operacional de nossas Polícias foi caricaturalmente explicitada em 21.02.1999 por Marco Vinício Petrelluzzi, então secretário da Segurança Pública do Estado mais rico da União, São Paulo. Petrelluzzi declarou em entrevista a jornalistas de emissoras de televisão que “não dá para fazer milagre”.¹ Apesar dos esforços dos órgãos de controle e de combate à violência, constata-se carência de recursos, incapacidade organizacional, falta de equipamento e, principalmente, despreparo psicológico dos policiais. Tais elementos somados comprometem a qualidade dos serviços de prevenção e repressão exercidos pelas polícias. O diagnóstico geral dos especialistas e do próprio governo brasileiro é de que o Sistema de Segurança Pública não responde à atual pressão social pela qual passa o País e de que urgentes investimentos e mudanças devem ser feitos.

Comenta-se também o aumento no número de pessoas armadas por desacreditarem na eficácia da proteção policial, levando os que possuem recursos materiais a adotar medidas de segurança privada, tais como: adquirir armas, morar em condomínios fechados ou casas com altos muros e cercas com alarmes e dispositivos elétricos de alta tensão, contratar vigilantes para as ruas e guarda-costas armados, comprar carros blindados etc. Em certa medida, pode-se entender e justificar o uso desses recursos; todavia, muitos dos que adotam

¹ O secretário de Segurança Pública de São Paulo assumiu a Secretaria em tempo de pico de violência, o do Carnaval, ocasião em que, a cada ano, o País bate novo recorde de assassinatos.

soluções privadas pura e simplesmente condenam as tentativas de soluções públicas e se afastam da discussão de mudanças ou de novas políticas de segurança pública. Tais recursos têm eficácia duvidosa, pois realimentam o ciclo da violência, uma vez que os criminosos adotam contra-soluções para superar a ação preventiva dos indivíduos e das empresas, o que os levam também a assumir postura de radicalização da violência. Nos últimos anos, a porcentagem de criminosos que optam por incapacitar a reação da vítima, ferindo-a mortalmente, antes da abordagem, vem aumentando dramaticamente nas grandes metrópoles, sendo já necessário adicionar ao termo jurídico, *latrocínio*: roubo seguido de morte, outro termo por oposição, “morticínio”: morte seguida de roubo.

Uma recente pesquisa sobre vitimização em São Paulo elaborada pelo Instituto Latino-americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud) apontou que as armas são mais comuns em residências nas quais os moradores são mais “ricos e escolarizados”. Apenas 4% dos entrevistados com escolaridade até o 1.º grau afirmaram ter arma em casa, em contraste com os de formação superior, que representam 15%. Dos proprietários de armas, 58% afirmaram que as têm para proteção pessoal (Lombardi, 2000). Contudo, é possível que o crescente armamento esteja ocorrendo também nas camadas de menor renda, principalmente com armas ilegais, que são mais baratas e, em tais casos, os proprietários não têm interesse em declarar a posse.

O crime organizado demanda armamento mais sofisticado e pesado em função dos constantes confrontos entre quadrilhas rivais que concorrem pela ampliação do mercado de jogo, drogas, prostituição e para estar em vantagem – e geralmente estão – nos confrontos com as forças policiais. De fato, já são corriqueiros os tiroteios em grandes cidades e cresce o pavor da população pelas “balas perdidas”. Por essa característica o contrabando torna-se a principal fonte de abastecimento do crime organizado e a facilidade na obtenção de armas por essa via é bastante conhecida.²

² Diversas reportagens de revistas, jornais e principalmente televisões brasileiras já demonstraram que se compra o que se quer e como se quer, nos países fronteiriços como o Paraguai e Bolívia.

Impressiona o contingente das empresas de segurança privadas, que tiveram crescimento fantástico nos últimos 15 anos devido ao clima de violência e insegurança disseminado pelo País. Elas possuem mais de 300 mil homens enquanto o contingente de todas as polícias (Federal, Civil e Militar) chega a 500 mil. Tais números demonstram a razão de serem essas empresas os maiores demandantes de armas no País. Há também muitas críticas à falta de treinamento especializado a esses seguranças privados, bem como denúncias de facilitação de roubo e de desvio de armas.³

O crescimento das associações de praticantes de tiro ao alvo, caça e colecionadores de armas, embora ainda em proporção reduzida, também contribui para o aumento da população armada. Apesar do controle direto exercido pelo Ministério do Exército sobre as armas destinadas ao esporte, que são de uso proibido pela população civil, há o receio de que sejam criadas associações para outros fins que não o do lazer, caça, esporte competitivo ou coleção, mas para servirem de fachada para importação de armamento sofisticado destinado ao crime organizado.

6.1.2 Os custos da violência

Os custos da violência envolvem, entre outros, os operacionais das Secretarias de Segurança e de Saúde nos três níveis de governo. As Secretarias de Saúde destinam boa parte dos recursos ao tratamento e reabilitação de feridos por armas que, em geral, são jovens entre 15 e 25 anos. Tais recursos envolvem horas de trabalho dos profissionais de saúde – médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, psicólogos etc. –, bem como de funcionários administrativos, além

³ Roubo de armas de empregados de empresas de segurança tornaram-se a principal fonte de armas leves para quadrilhas e assaltantes, nos últimos anos. Para que os bancos recebam o seguro por roubo, é requisito exigido pelas seguradoras que a segurança de suas agências seja feita por homens armados. No entanto, eles recebem ordem de entregar suas armas sem resistência, para não pôr em risco a vida dos clientes.

de medicação, exames e materiais de laboratório, uso de aparelhos, equipamentos e instrumentos cirúrgicos, remoção, internação, atendimento ambulatorial e cirúrgico etc. As estimativas são de que, em âmbito nacional, a violência com armas custa direta ou indiretamente às forças policiais, aos sistemas de saúde e ao judicial valor em torno de 84 bilhões de reais e 60% desse custo é com a recuperação dos feridos. Há outras estimativas:

[...] pesquisa feita pelo BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento, estimou que a violência custa 84 bilhões de dólares ao Brasil, ou 10,5% do PIB (Produto Interno Bruto) nacional. Outro estudo, da Fundação Getúlio Vargas, calculou este valor em 60 bilhões de dólares, ou 8% do PIB. Somente no município do Rio de Janeiro, segundo o ISER (Instituto Superior de Estudos da Religião), a violência custou cerca de 2 bilhões de dólares, ou 5% do PIB municipal de 1995. No Estado de São Paulo, cujo PIB nominal foi de 241,58 bilhões de dólares em 1997, os custos da violência levantados por Kahn e Barbosa (1998), representam cerca de 3% do PIB estadual (Lima, 2000, p. 23).

Os dados sobre ferimentos à bala no Brasil são muito semelhantes aos dados americanos. No 2.º Congresso Internacional de Ortopedia e Traumatologia, em outubro de 1996 no Rio de Janeiro, demonstrou-se que a incidência de lesões causadas pelo uso de armas é muito alta entre os jovens. Os dados do Departamento de Trânsito do Rio de Janeiro indicam que há mais mortes na faixa etária dos 18 aos 25 anos por tiros do que por acidentes com carros. No hospital Miguel Couto (Rio de Janeiro), no período entre janeiro e agosto de 1998, de um total de 154 feridos à bala, 67 tinham menos que 18 anos. Em 1985 esse hospital atendeu a 80 baleados e dez anos depois o número atingiu a 542 casos. Os jovens de até 18 anos atendidos nesse hospital representaram 24% dos casos e a taxa de mortalidade para todos os casos chegou a 10% (Lima, 1996). Com poucas exceções, as estatísticas anuais desse tipo de ferimento e morte crescem a cada ano em todos os hospitais brasileiros.

Os governos federal e estadual e a previdência privada arcam com outros custos, referentes à invalidez e a aposentadorias. Há também gastos indiretos com equipamentos de segurança, treinamento de agentes de segurança, seguros, indenizações etc. No Brasil, só o sistema bancário gasta aproximadamente 700 milhões de dólares em segurança por ano. As estimativas dos custos aumentam ainda mais se for levado em consideração o custo das vidas perdidas também em termos de anos de educação e de formação de mão-de-obra, afetando diretamente a produtividade e potencial de agregação ao PIB. Acrescem-se a isso outros custos decorrentes e intangíveis, como dor física, seqüelas e sofrimento pelas perdas de entes queridos.

6.2 A VIOLÊNCIA COM ARMAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

O material disponível que trata especificamente do controle de armas no Brasil é ainda muito escasso. Em geral o assunto vem inserido em estudos que focam mais diretamente o problema da violência, do controle do crime, do jogo e do tráfico de drogas, temáticas essas às quais inúmeros centros de estudos de universidades, fundações e outras organizações vêm heroicamente se dedicando por meio de pesquisa e divulgação de resultados e conclusões. Apenas recentemente tem havido produção de material específico e ainda é imenso o caminho a ser percorrido para igualar o nível brasileiro de pesquisa ao dos outros países considerados neste estudo.

O esforço no aumento de trabalhos acadêmicos na área esbarra frequentemente na precariedade e descontinuidade de informações, inclusive as criminais disponíveis em sistemas eletrônicos, por falta de modelação dos dados para o registro de eventos com armas. A ex-diretora da Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo – CAP, Ana Sofia Schimidt de Oliveira, reportou em entrevista em 12.10.2000 que o Boletim de Ocorrência (BO) não contém campo específico em que poderia constar o tipo de instrumento usado

(armas de fogo, armas branca ou outro objeto). Para obter tal informação é preciso recorrer à descrição do ocorrido no próprio BO que, para a cidade de São Paulo, fica disponível por apenas nove meses.

No ano de 2000 foi implantado pela polícia civil um novo sistema que possibilita fazer o BO de forma *on-line*. Trata-se do Infocrim, que, da mesma forma, não dispõe de campo específico para o registro do tipo de arma usada, tornando assim necessária a busca eletrônica no texto do BO. Um projeto de remodelação dos registros do Infocrim para atender a essa e a outras demandas está previsto para ser implantado. A Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) dispõe de melhor base de dados composta por informações constantes nos atestados de óbito de todos os municípios paulistas.

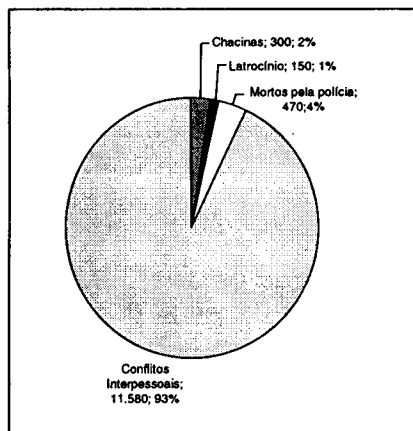
6.2.1 Homicídios

Utilizam-se os dados do Estado de São Paulo pela melhor acessibilidade e por apresentarem taxas de crimes com armas no Brasil das mais preocupantes ao lado das taxas sobre o Rio de Janeiro. Estimativas feitas por pesquisadores e pela polícia, e que vêm sendo veiculadas pela mídia ano após ano, indicam que mais de 85% dos homicídios no Estado são cometidos com o uso de armas (Lozano, 1996).

Os dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo junto com estimativas feitas pela polícia sobre o número de mortos em chacinas mostram que, em 1998, de aproximadamente 12.500 homicídios no Estado, 2,4% foram devido a chacinas, 1,2% foram por latrocínio, 3,8% foram de criminosos mortos pela polícia e os restantes 92,6% tiveram causas relacionadas a conflitos interpessoais. O atual diretor da CAP, Túlio Kahn, chama a atenção para a altíssima proporção da categoria conflitos interpessoais, conforme se visualiza no gráfico a seguir, sendo tal proporção um dos mais fortes pontos levantados a favor da redução drástica da disponibilidade de armas no País por estarem presentes na grande maioria desses eventos.

Gráfico 9

Formas de homicídios no Estado de São Paulo em 1998

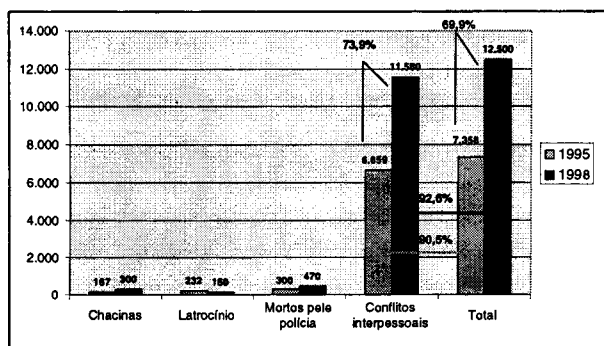


FONTE: Secretaria da Segurança Pública de São Paulo, Resolução 165.

O gráfico 10 apresenta a soma dos dados de 1995 e de 1998, em que se verificam os crescimentos, em apenas três anos, de 73,9% nos conflitos interpessoais e de 69,9% no total de homicídios. Mais que tal constatação, é preocupante o aumento da proporção desses conflitos no total de homicídios, o que passou de 90,5% em 1995 para 92,6% em 1998.

Gráfico 10

Números e proporções das causas de homicídios



FONTE: Secretaria da Segurança Pública de São Paulo, Resolução 165.

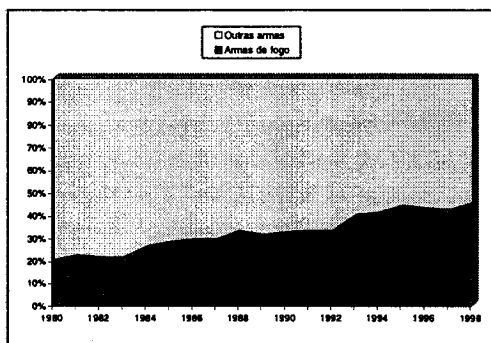
Uma característica alarmante é a alta taxa de homicídios com armas entre jovens, principalmente entre adolescente do sexo masculino. Um levantamento do Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade (PRO-AIM) da Prefeitura de São Paulo aponta que do conjunto de jovens entre 10 e 19 anos que morreram na cidade em 1995, independentemente da causa ou da forma com que ocorreu a morte, 53,6% foram por homicídios com armas de fogo. De acordo com o Departamento de Homicídio e Proteção à Pessoa (DHPP) da Polícia Civil de São Paulo, um exame em 4.000 dos seus inquéritos policiais mostrou uma taxa de 93% de assassinatos por armas na cidade, em 1996, sendo que em 63% dos casos as vítimas tinham entre 16 e 24 anos (Lozano, 1997a).

Como pontuado por Cardia, a violência entre jovens é um dos mais terríveis aspectos da desestruturação dos elementos sociais fundamentais para a formação e comportamento dos jovens: a comunidade, a escola e a família, elementos esses comprometidos por causa das dificuldades econômicas e da profunda exclusão por que passa a população de mais baixa renda. O ambiente e a forma de convívio, ambos traumatizados e violentos, fazem da arma apelo freqüentemente irresistível. “Esses jovens também tendem a acreditar mais na idéia de que ‘ter uma arma em casa dá segurança’” (Cardia, 1998, p. 146).

A constatação da tendência de aumento das mortes por armas é confirmada pelos dados do SEADE referentes a homicídios, como mostrado no gráfico abaixo.

Gráfico 11

Distribuição percentual de homicídios no Estado de São Paulo entre 1980 e 1998



Fonte: Fundação SEADE. Sistema de informações Vitais.

Outra característica dos crimes com armas é sua maior incidência nos grandes centros e nas regiões metropolitanas. Lima argumenta que provavelmente isso se deva às pressões e conflitos sociais mais intensos nesses centros.

De igual modo, os homicídios concentram-se na Região Metropolitana de São Paulo, em especial na Capital, num processo em que os conflitos diversos resultam, proporcionalmente, muito mais em mortes do que no interior do Estado. Segundo os dados apresentados, esta realidade deve-se, muito provavelmente, à grande quantidade de armas de fogo em circulação nesta região, o que, conseqüentemente, estaria provocando uma maior letalidade dos conflitos e dramatizando situações sociais que, sem estas armas, poderiam não resultar na supressão da vida (Lima, 2000, p. 36).⁴

Lima também aponta que a relação circunstancial entre comportamento violento, armas e fatalidade é agravada nos fins de semana, quando se verifica a maior incidência de homicídios. As “noitadas” seguem madrugadas adentro repletas de conflitos, bem como de atividades características desses dias. Há mais oportunidades de encontros, reuniões e aglomerações e ocorre maior consumo de álcool e outras drogas, elementos que alteram a disposição à violência e resultam em maior número de homicídios.

6.2.2 O risco de andar armado

Um forte argumento que sustenta a corrida às armas é o da necessidade de autodefesa, argumento bem explorado pelo chama-

⁴Os homicídios são responsáveis pela maior parte das mortes por causas externas no Estado de São Paulo. Dados do SEADE para o ano de 1997 mostram que os homicídios responderam por 38,8%, seguidos pelos acidentes de trânsito, 27,9%; a frequência aumenta no município de São Paulo. Dados do mesmo ano do PRO-AIM indicam que os homicídios representaram 54,9% e os acidentes de trânsito 17% (CRM, 1998, p. 24).

do *lobby das armas* e por aqueles que acreditam que o cidadão deva estar preparado para se defender com uma arma, uma vez que o Estado não pode garantir a segurança de todos a todo tempo.⁵ Entretanto, os instrutores de tiro alertam que para bem se defender é preciso estar em condições de, seguramente, atingir primeiro o agressor de forma a impossibilitar um revide fatal. Para tal garantia no momento do uso de arma, muito controle emocional, habilidade física e prática de tiro são exigências absolutas. A falta de tais condições inabilita a grande maioria das pessoas que detêm armas; até mesmo policiais frequentemente fracassam em alguns desses requisitos.

O Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim) realizou em 1999 estudo sobre o risco, na cidade de São Paulo, de uma pessoa armada tornar-se vítima fatal, ao reagir a um assalto. Para o cálculo, os pesquisadores consideraram e estimaram uma série de variáveis populacionais e de estoque de armas, chegando à média de 1,8 armas para cada dez habitantes. Um número abaixo dessa média indica a expectativa de eficácia do uso de armas em situações defensivas. Porém, a média calculada de vítimas armadas que reagiram, dentre as vítimas de roubo seguido de morte, foi de 2,84 em cada dez pessoas, indicando a ineficácia da reação e representando, para pessoas que andam armadas e reagem, risco de 57% de fatalidade, o que é superior ao daquelas que não andam armadas.

O estudo também encontrou maior incidência de “múltiplas vítimas” nos casos de reação, o que pode indicar forte probabilidade de também ser vítima fatal quem estiver em companhia da pessoa que reagir “[...] não se trata de estabelecer uma relação de causa e efeito entre estar armado e morrer vítima de um crime, mas sim de se estimar os riscos de uma pessoa armada vir a ser vítima fatal de um roubo” (Lima, Sinhoretto, Pietrocolla, 2000, p.

⁵ A consequência lógica de tal argumento seria que todo cidadão deveria portar uma arma de fogo, a todo tempo e em todo lugar. Essa arma deveria ser provida, subsidiada ou financiada pelo próprio governo, pois seria a forma de assegurar, a cada cidadão, igual direito à autodefesa quando da ausência de força de segurança do Estado.

369-373). Outra informação apresentada pelo estudo é de que entre as pessoas que reagiram e conseguiram escapar ilesas, 57% (mera coincidência com o dado acima) eram de policiais, o que reforça a importância do treinamento para o uso de armas. Tem-se observado que mesmo em situações em que as vítimas são pessoas bem treinadas, inclusive policiais, a probabilidade de sucesso no ato de defesa é mínima devido à vantagem inerente de estar o elemento surpresa sob o domínio de quem primeiro ataca, no caso, os criminosos.

6.3 AS ATUAIS PRÁTICAS E AS RECENTES MUDANÇAS DO CONTROLE NO BRASIL

Não houve no Brasil um processo longo e conflituoso entre os *pró-armas* e os *pró-controles* como descrito nos casos da Grã-Bretanha, Canadá, Austrália e EUA. Na ausência de forte oposição cultural a restrições à posse de armas, o controle por meio do registro e licenciamento em nível estadual foi facilmente estabelecido em legislação de 1935, embora com frouxos níveis de controle e pouca efetividade de aplicação. Para a aquisição de armas bastava a apresentação dos documentos de identificação e de histórico criminal negativo.

6.3.1 A criação do Sinarm

A legislação vigente até 1997 tipificava o porte ilegal de arma apenas como contravenção, o que colocava o infrator sujeito à prisão simples por período de 15 dias a seis meses, porém, com direito à opção por pagamento de multas cujo valor era de até três salários mínimos. Obviamente todos os infratores se safavam da prisão optando pelo pagamento da multa e nenhuma observação criminal era registrada. A lei que definia as condições de concessão para o porte das armas dispunha sobre o tema de maneira excessivamente genérica e a capacidade de aplicação da lei e de apreensão de armas pouco incomodava aos proprietários, princi-

palmente no sertão adentro do País, no qual tanto a posse quanto o porte ilegal de armas eram relevados pela “vista grossa” das autoridades.

Durante o regime militar, a preocupação do governo com a concessão de licença e porte de armas foi progressivamente aumentando devido ao receio de formação de forças paramilitares opositoristas. Nem por isso houve mudanças na legislação fundamental e o enquadramento legal de tais atividades era tratado no âmbito das severas leis de segurança nacional. Já a partir da década de 80, período de abertura política, a preocupação mudou para a questão do controle social em função do aumento da criminalidade e dos níveis de violência. Os órgãos de segurança diagnosticaram a necessidade de atualização, melhor especificação e endurecimento da legislação. As primeiras discussões e os primeiros projetos de aprimoramento dos controles surgiram no Congresso Nacional em fins dos anos 80.

Após uma década de discussão de propostas e muita morosidade, em 20.02.1997, o Congresso Nacional, a partir da condenação de 28 projetos de lei sobre o assunto, sancionou a Lei 9.437 que criou o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, incumbido do cadastro de armas produzidas, importadas e vendidas no Brasil. A Lei também estabelece as condições para o registro e para o porte de armas, definindo crimes e outras providências. Em 22.12.2003, foi aprovado o *Estatuto do Desarmamento*, Lei 10.826, carecendo ainda de regulamentação por novo decreto.

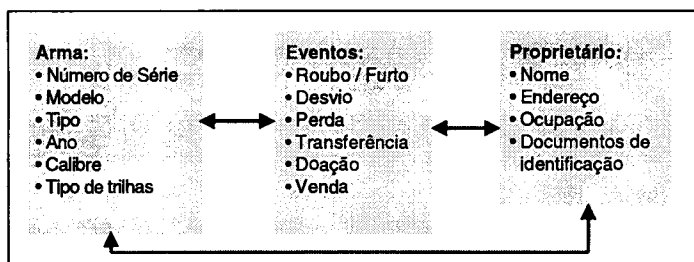
O Dec. 2.222, de 08.05.1997, regulamentou a Lei 9.437 e estabeleceu um prazo de seis meses, renováveis por mais seis meses, de acordo com a determinação dos governos estaduais, para o recadastramento e regularização das armas que estivessem irregulares ou ilegais (Gomes, 1999, p. 214-231). O número irrisório de armas recadastradas nos Estados demonstrou tanto a falha de divulgação do prazo quanto a quase completa despreocupação ou desinteresse pela regularização de armas em situação ilegal por parte dos proprietários. Tal situação impossibilitou melhor conhecimento do estoque de armas no País.

O Sinarm é um sistema eletrônico de informações, administrado pela Polícia Federal e tem por objetivo o gerenciamento de

informações em três dimensões: Armas (número de série, modelo, tipo, ano de fabricação, calibre, tipo de raias), Proprietário (nome, endereço, ocupação, qualificações) e Eventos (roubo, furto, perda, desvio, venda, transferência, doação). As duas primeiras têm a função de cadastro e a última, a de estabelecer os acontecimentos (eventos) possíveis entre as duas primeiras dimensões. A figura abaixo ilustra essas inter-relações.

Figura 1

Inter-relações das dimensões de registros do Sinarm



Fonte: Decreto-lei 2.532, de 30.03.1998.

Como ilustrado na figura a seguir, o banco de dados do Sinarm foi alimentado com os dados da Polícia Federal e, também, de forma progressiva, pela migração dos cadastros das Polícias Cíveis de todos os Estados, o que em certo momento cessará ao findar tal migração. O grau de colaboração dos Estados na transmissão dos dados de seus cadastros ao Sinarm varia caso a caso; alguns o fazem de forma incompleta devido à desorganização ou mesmo à limitação das informações e recursos disponíveis. Em muitos Estados os registros ainda estão em velhas fichas de papel e poucos, como São Paulo, fizeram esforços de digitar as informações para a mídia magnética, possibilitando a alimentação no Sinarm. Essa é a razão da desproporção do número de armas registradas em função da população, por exemplo, entre São Paulo e Minas Gerais conforme mostrado na tabela 6.

Tabela 6
Número de armas por Estados

Estados	População em 2002	Número de armas no Sinarm	Relação armas/pop. por 100.000 hab.
São Paulo	38.177.742	1.593.978	4.175,2
Mato Grosso	2.604.742	96.911	3.720,6
Distrito Federal	2.145.839	70.595	3.289,9
Paraíba	3.494.893	105.302	3.013,0
Roraima	346.871	10.075	2.904,5
Mato Grosso do Sul	2.140.624	58.863	2.749,8
Paraná	9.798.006	229.006	2.337,3
Rondônia	1.431.777	26.211	1.830,7
Rio Grande do Norte	2.852.784	51.853	1.817,6
Goiás	5.210.335	86.322	1.656,7
Rio Grande do Sul	10.408.540	164.117	1.576,8
Pernambuco	8.084.667	124.707	1.542,5
Amazonas	2.961.801	36.319	1.226,2
Piauí	2.898.223	34.459	1.189,0
Amapá	516.511	6.002	1.162,0
Rio de Janeiro	14.724.475	160.323	1.088,8
Santa Catarina	5.527.707	57.732	1.044,4
Tocantins	1.207.014	10.088	835,8
Sergipe	1.846.039	14.760	799,5
Espírito Santo	3.201.722	20.933	653,8
Acre	586.942	3.651	622,0
Pará	6.453.683	33.663	521,6
Alagoas	2.887.535	13.785	477,4
Bahia	13.323.212	56.049	420,7
Maranhão	5.803.224	21.901	377,4
Ceará	7.654.535	22.606	295,3
Minas Gerais	18.343.517	43.632	237,9
Total	174.632.960	3.153.843	1.806,0

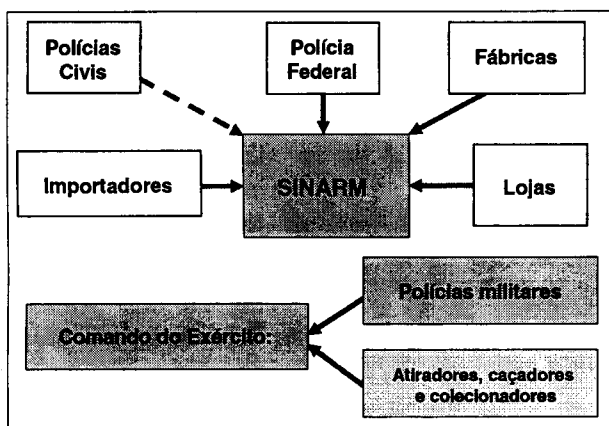
Fonte: Polícia Federal, SINARM.

O Sinarm vem recebendo também os dados dos cadastros das empresas de segurança, dos estoques das fábricas de armas e dos pontos de revenda. Grande quantidade de armas que já estava em estoque nas lojas anteriormente à aprovação da lei ainda não foi cadastrada no Sinarm.

Até a nova legislação, três cadastros importantes de registros de armas não alimentavam o Sinarm e tampouco estavam conec-

tados a ele: o das Polícias Militares estaduais, o dos registros das armas de atiradores, caçadores e colecionadores e o do próprio cadastro do arsenal militar, todos controlados pelo Comando do Exército.⁶ Como a transparência desses cadastros era relativamente nula até a aprovação da nova legislação, muito se especulou a respeito da qualidade das informações, falhas de controle e sobre a possibilidade e indícios de desvio de armas. A figura seguinte exprime essas inter-relações.

Figura 2
Inter-relações entre cadastros de armas



Fonte: Lei 9.437 e Decreto-lei 2.222.

⁶ Conforme parágrafo único do art. 1.º da antiga Lei 9.437, “As disposições deste artigo não alcançavam as armas de fogo das Forças Armadas e Auxiliares, bem como as demais que constem dos seus registros próprios”. Entretanto o art. 49 do Dec. 2.222 previa, por uma portaria interministerial entre os Ministérios da Justiça e do Exército, a interligação e integralização dos respectivos cadastros e níveis de acesso a eles.

6.3.2 O controle da aquisição legal de armas

A legislação brasileira define duas categorias de armas: as de uso permitido e as de uso restrito ou proibido. Cada cidadão pode adquirir até seis armas de calibre e tipo permitidos: duas de cano curto (pistolas) e quatro de cano longo, sendo dessas duas sem raia interna ou de “alma lisa” (cartucheiras) e duas com raia interna ou de “alma raiada” (rifles e carabinas).⁷

São as seguintes as espécies e calibres de armas *permitidas*: revólveres e garruchas até calibre 9,65 mm (.380 ou 38); pistolas semi-automáticas até calibre 7,65 com canos menores que 15 cm; espingardas e congêneres de “alma lisa” de qualquer modelo, tipo, calibre ou sistema mecânico, exceto as espingardas de repetição ou semi-automáticas de calibre 12, de uso policial; armas de cano longo de “alma raiada” (carabinas e rifles) até calibre 11,17 mm (.44) com exceção dos calibres destinados ao uso militar como os 7 mm e 7,62 mm; armas de ar comprimido por acionamento mecânico de calibre até 6 mm; armas para dar partidas em competições. As armas *restritas* ou *proibidas* são definidas pelo que diferem ou excedem da definição anterior (Gomes, 1999, p. 233).

Atualmente, para ser possível comprar uma arma legal de calibre permitido, deve-se ir a uma loja de armas, preencher o requerimento da Polícia Federal com as informações sobre a arma escolhida e de identificação do comprador, anexar cópias de documentos de identificação e um atestado de antecedente criminal de nível estadual. O interessado poderá entregar pessoalmente a

⁷ A definição do temo permitido era dada pelo art. 42 do Dec. 2.222: “são aqueles itens de pequeno poder ofensivo, utilizáveis pelos cidadãos idôneos, para sua defesa pessoal e para a defesa de seu patrimônio”. Mas dentre a categoria de armas permitidas estão também incluídas armas para a caça. A definição de restrito ou proibido é dada pelo art. 43 do mesmo Decreto: “são aqueles itens de maior poder ofensivo e cuja utilização requer habilitação especial”. Ambos os artigos remetem ao maior detalhamento constante no Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R105) e sua legislação complementar (Gomes, 1999, p. 226-227).

documentação em uma delegacia de Polícia Civil ou por intermédio da própria loja desde que esta disponha de serviços de despachante. A Polícia Civil faz nova checagem, tendo por base dados digitais de ocorrências policiais e de antecedentes criminais de nível estadual, e envia o requerimento à delegacia de Polícia Federal da região. Esta faz outra checagem criminal em seus registros eletrônicos e, nada apontado que desabone o comprador, cadastra o pedido de registro no Sinarm e envia o número da requisição de volta à Polícia Civil que informa a loja ou o comprador sobre esse recebimento, possibilitando então que a arma seja paga. A nota fiscal deve ser levada à Polícia Civil que fornece o seu certificado de registro e a autorização de transporte até a residência. Só então o comprador pode retirar a arma da loja. Cabe ainda à Polícia Civil confirmar a compra à Polícia Federal, que por sua vez fará o cadastro definitivo dessa arma no Sinarm.

O sistema brasileiro mostra-se ainda muito burocrático, repleto de idas e vindas e de intermediações entre os pontos de vendas e o Sinarm. Entretanto, sua implantação é recente e mudanças estão sendo implementadas com o objetivo de simplificar as etapas. As Polícias Cíveis só têm acesso ao sistema para consulta e as delegacias federais apenas para consulta e cadastramento. Toda atualização ou retificação é atribuição da administração do Sinarm, localizado em Brasília. Esse processo acarreta centralismo exagerado e muito trâmite de ofícios referentes a solicitações de correções nas informações.⁸

A qualidade das checagens criminais dos compradores de armas depende do quanto são atualizados e integrados os diferentes sistemas de registros criminais estaduais e federais. Contudo, os sistemas de informações criminais entre os Estados não estão ainda totalmente interligados. Tal deficiência na comunicação entre os

⁸ Uma avaliação detalhada sobre o desempenho do Sinarm será realizada por uma equipe de pesquisadores de EAESP-FGV que tiveram seus projetos de pesquisas no tema do controle de armas aprovados no Concurso Nacional de Pesquisa Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal, recém-instituído pela Senasp e coordenado pela Anpocs (MJ, 2004c).

vários órgãos de controle impede que muitas informações que não são da alçada federal e que poderiam barrar a aquisição legal de armas – como crimes cometidos em outros Estados – sejam recuperadas pelo atual esquema de checagem.⁹

6.3.3 O controle da pessoa, registro e porte de armas

Cada arma legalmente adquirida deve ter o respectivo *certificado de registro*, espécie de licença que é expedida sob a forma de uma carteira, semelhante à carteira nacional de habilitação. Esse certificado, que contém dados de identificação do proprietário e da arma, é obrigatório e tem validade nacional. O certificado de registro autoriza ao proprietário manter a arma em casa ou em seu local de trabalho, desde que seja o titular ou o responsável legal do estabelecimento ou empresa. O quadro abaixo mostra as mudanças para o registro e para o porte de armas.

Quadro 3

Requisitos para a aquisição e registro de armas

Lei 9.437 – 1997	Lei 10.826 – 2003
Ter vinte e um anos.	Ter vinte e cinco anos.
O órgão especializado para o registro antes de consulta ao Sinarm deverá averiguar se há contra o interessado assentamento de ocorrência policial contra o interessado ou antecedentes criminais que o descredenciam de possuir arma de fogo.	Declarar efetiva necessidade.
Autorização de SINARM efetuado pelas Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal.	Comprovar, no pedido de aquisição e em cada renovação de registro, idoneidade e inexistência de inquérito policial ou processo criminal, por meio de certidões de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral.
	Apresentar documento comprobatório de ocupação lícita e de residência certa.
	Comprovar, em seu pedido de aquisição e em cada renovação de registro, a capacidade técnica para o manuseio de arma de fogo.
	Comprovar aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo.
Taxa de registro – R\$ 250,00 Taxa renovação – R\$ 250,00 Emissão de 2ª via – R\$ 250,00	Taxa de registro – R\$ 300,00 Taxa renovação – R\$ 300,00 Emissão de 2ª via – R\$ 300,00

Fonte: MJ, 2004a; MJ, 2004d; BRASIL, 1997a e BRASIL, 1997b.

⁹ A integração dos sistemas de informações em justiça e segurança pública é o objeto do Infoseg, desenvolvido e coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. “É um sistema de uso restrito dos órgãos de justiça e segurança pública e destina-se a integrar todos os acervos de dados criminais existentes no país, com vistas a reduzir a possibilidade de um indivíduo transitar pelo Brasil sem constrangimentos quando envolvido em atos de natureza criminal”. O Sistema localiza e disponibiliza dados originalmente armazenados nas Unidades da Federação (MJ, 2004a).

O porte de arma, expedido também na forma de uma carteira, é uma autorização para que o proprietário da arma possa levá-la consigo, o que é válido somente para aquela arma. A nova legislação praticamente proíbe o porte, fazendo exceção apenas para as forças armadas, corporações policiais, órgãos e empresas de segurança e de transporte de valores, caçadores que devidamente comprovarem residência rural e a necessidade do uso de armas longas como espingardas e cartucheiras para sobrevivência e, em casos extremos, para os cidadãos que demonstrarem efetiva necessidade devido à sua atividade profissional de risco ou mediante prova real de ameaça à sua integridade física. Outra importante mudança é que todos os requisitos anteriormente exigidos para a obtenção do porte de armas passaram a ser condicionantes da aquisição de armas, conforme resumido no quadro abaixo.

Quadro 4

Requisitos para o porte federal de armas

Lei 9.437 – 1997	Lei 10.828 – 2003
Apresentar Certificado de Registro de arma de fogo, cadastrada no Sinarm.	Atender aos requisitos para o registro de armas.
Declarar efetiva necessidade.	Existir prévio cadastro e registro de arma no SINARM.
Comprovar no pedido de aquisição e em cada renovação do registro, idoneidade e inexistência de inquérito policial ou de processo criminal, o que deverá ser feito por meio de certidões de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral.	Demonstrar a sua efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física.
	Apresentar documentação de propriedade de arma de fogo, bem como o seu devido registro no órgão competente.
Comprovar capacidade técnica para manuseio de arma de fogo.	A autorização de porte de arma de fogo perderá automaticamente sua eficácia caso seu portador dela seja detido ou abortado em estado de embriaguez ou sob efeito de substâncias químicas ou alucinógenas.
Comprovar aptidão psicológica para manuseio de arma de fogo.	
Taxa de registro – R\$ 650,00 Taxa renovação – R\$ 650,00 Emissão de 2ª via – R\$ 650,00	Taxa de registro – R\$ 1.000,00 Taxa renovação – R\$ 1.000,00 Emissão de 2ª via – R\$ 1.000,00

Fonte: MJ, 2004a; MJ, 2004d; BRASIL, 1997a e BRASIL, 1997b.

“Sinteticamente, cabe dizer que o porte de armas é uma autorização especial, estampada em um documento de validade temporal limitada, cuja expedição depende do atendimento de determinados requisitos. O porte tem uso restrito a determinado território, bem como a determinadas modalidades (porte comum, de tráfego, de trânsito, funcional etc.)” (Gomes, 1999, p. 36). O porte de armas é inerente a policiais federais, civis e militares e bombeiros militares.

Os detentores de porte de arma estão proibidos de portá-las em locais públicos como clubes, casas de diversão, estabelecimentos

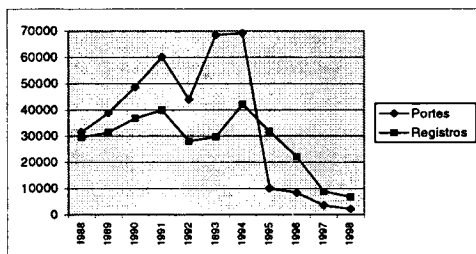
educacionais, locais onde se realizem competições esportivas ou haja excessiva aglomeração de pessoas. Tais proibições objetivam evitar a presença de armas em locais de grande probabilidade de confrontos individuais ou de grupos, em que a posse de uma arma, principalmente quando associada ao uso de álcool ou outras drogas, possa vir a determinar as chamadas tragédias circunstanciais.

Antes da Lei 10.826, existiam dois níveis de porte de arma, o federal, expedido pela Polícia Federal com validade para todo o território nacional, cuja renovação ocorria a cada quatro anos, e o estadual, tipo mais comum de porte, válido somente no estado de concessão ou entre estados limítrofes desde que conveniados. A validade do porte estadual era de um ano. A nova legislação extinguiu os portes estaduais e reduziu a validade do porte federal para três anos.

A antiga política de concessão de portes estaduais variou de acordo com a linha de pensamento pró-armas ou pró-controles de seus governadores e respectivos secretários de segurança pública. Estados como São Paulo e Rio de Janeiro, que tinham governadores francamente favoráveis ao estrito controle, diminuíram drasticamente o número de portes e também de registros de armas. O gráfico a seguir mostra que, para a cidade de São Paulo, tanto os registros de armas quanto as concessões de portes caíram acentuadamente após 1994. Nota-se também que o número de portes concedidos é maior do que os registros até esse ano. Já em 1995, início do governo Mário Covas, a renovação de portes e os registros foram severamente reduzidos ao mesmo tempo em que o porte federal tornou-se mais difícil de ser obtido.

Gráfico 12

Registro e portes de armas concedidos
no Município de São Paulo



Fonte: SEADE.

6.3.4 Penalidades

Segundo Nogueira (apud Gomes, 1999, p. 19): “Não resta dúvida de que o indivíduo que anda armado representa um certo perigo não só para as demais pessoas, como para si próprio, já que nessa situação se encontra predisposto a enfrentar, com violência, certas ocorrências, que poderiam ser solucionadas com calma”.

A legislação de 1997 alterou a definição jurídica de posse e porte ilegal de arma de contravenção para crime. Juntamente com outros crimes,¹⁰ quis o legislador torná-lo punível de fato, com detenção de um a dois anos, além de multa. Pessoas que utilizassem armas de brinquedo para a prática de crimes ou que por intenção ou desleixo permitissem o acesso a armas a menores de 18 anos ou a deficientes mentais, eram igualmente punidas. A pena passou a ser de dois a quatro anos, em casos de porte ilegal de armas de uso restrito ou proibido. A Lei de 2003 vem aumentar de forma severa as penalidades. O quadro abaixo detalha os tipos de crimes, as mudanças nas penas e outras observações.

Quadro 5
Tipos de crimes e mudanças de penalidades

Tipo de crime	Penalidades: detenção e multa		Observações
	Lei 9.437 – 1997	Lei 10.826 – 2003	
Posse ou manutenção residencial irregular de arma de fogo de uso permitido.	Um a dois anos e multa.	Um a três anos e multa.	
Omissão de cautela com menores, deficientes e não-comunicação de roubo ou extravio por responsável por empresa de segurança.	Um a dois anos e multa.	Um a três anos e multa.	
Porte ilegal de arma de fogo de uso permitido.	Um a dois anos e multa.	Dois a quatro anos e multa.	Inafiançável, salvo quando a arma estiver registrada no nome de agente criminoso.
Disparo de arma de fogo em local público ou habitado.	Um a dois anos e multa.	Dois a quatro anos e multa.	Inafiançável.
Posse, porte ilegal de arma de fogo de uso restrito.	Dois a quatro anos e multa.	Três a seis anos e multa.	Inafiançáveis de liberdade provisória.
Modificação de características e de número de série de armas de fogo ou porte desse tipo de armas.	Dois a quatro anos e multa.	Três a seis anos e multa.	Inafiançáveis de liberdade provisória.
Venda ou fornecimento de armas de fogo a crianças e adolescentes.	Dois a quatro anos e multa.	Três a seis anos e multa.	Inafiançáveis de liberdade provisória.
Comércio ilegal de arma de fogo.	Um a dois anos e multa.	Quatro a oito anos e multa.	Pena acrescida de metade se for arma de uso restrito.
Tráfico Internacional de arma de fogo.	Quatro a oito anos e multa.	Quatro a oito anos e multa.	Pena acrescida de metade se for arma de uso restrito.
Obs: para os sete últimos crimes a pena é também aumentada da metade se forem praticados por integrante dos órgãos de segurança pública ou empresas de segurança.			

Fonte: Lei 9.437, Decreto-lei 2.222 e Lei 10.826.

¹⁰ No art. 10, a lei prevê detenção de um a dois anos e multa, para quem possuir, deter, portar, fabricar, adquirir, vender, alugar, expor à venda ou fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder mesmo que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob guarda e ocultar arma de fogo sem autorização ou em desacordo com determinação legal.

O grande problema com relação à penalidade, um dos princípios de qualquer sistema jurídico de controle social e principalmente do controle de armas, é que, no Brasil, a real capacidade do Estado em aplicar a lei está ainda muito aquém do volume de crimes cometidos e mesmo dos já julgados, o que repercute em alto índice de impunidade. No Estado de São Paulo entre 1995 e 1998 foram apreendidas 67.226 armas ilegais (Alves, 1996; CRM, 1998, p. 30), no entanto, são raras as condenações por porte ilegal de armas.

Conversas informais com policiais revelam um problema de origem cultural para o controle. As mudanças na legislação em 1997 e principalmente em 2003 tornaram mais severa a classificação da gravidade dos crimes. Ocorre que muitos casos de flagrantes de posse e porte ilegal continuam sendo relaxados por policiais quando constatarem que o proprietário não possui antecedentes criminais e também quando avaliam que o portador não estava "mal intencionado". Tal situação é mais comum em circunstâncias nas quais os policiais conheçam essas pessoas e por isso acreditem na justificativa apresentada por elas: posse e porte para autodefesa. É ainda um resquício da cultura patrimonialista e clientelista das autoridades brasileiras ou por vezes até um ato de benevolência que contribui com a manutenção da impunidade.

Outro aspecto relativo às penas é que ao serem cometidos sérios crimes com armas ilegais (homicídio, roubo, extorsão e outros) a pena por tais atos anula a pena por porte ilegal, o que torna, em relação a muitos crimes, a lei sem efeito, além de inócua à contenção do comportamento criminoso (Gomes, 1999, p. 186).

6.3.5 O estoque legal e ilegal e suas formas de controle

Mesmo com os sucessivos avanços da nova lei, pode-se argumentar que ainda não é o suficiente para que o processo da cultura armamentista que começou a se desenvolver no país seja revertido, haja vista a facilidade de aquisição de armas ilegais. A legislação tem como principais objetivos o controle e o registro

de armas legais. A repressão da posse, do uso e comércio de armas ilegais depende tão-somente da contenção por ações policiais de busca e apreensão e do poder de coerção da lei, o que para o caso dos criminosos profissionais é indiferente, como frisado no último parágrafo.

A quantidade de armas cadastradas no Sinarm até o fim de 2000 era de 2.276.517 (PF, 2001); já em março de 2004 era de 3.153.843, o que significa crescimento de 877.326 armas por duas razões: as novas aquisições e a finalização da incorporação de antigos cadastros estaduais ao Sinarm. Contudo, estima-se que o total de armas no país seja de aproximadamente 7,5 milhões (Kahn, 2001, p. 47), embora outras estimativas cheguem a 10 milhões (UM, 1999, p. 38) ou mais. Estima-se também que o estoque ilegal seja de no mínimo 50% do total e que estaria aumentando em função dos fluxos provindos das armas roubadas, das vendidas ilegalmente e das contrabandeadas. Já o estoque de armas legais tem por fluxo as armas fabricadas no Brasil ou importadas e que são adquiridas pela população.

Devido à legislação de 1997 as vendas de armas no Estado de São Paulo, maior mercado do país, caíram de 22.025 em 1996 para 6.714 em 1998, o que representa redução mais que significativa de quase 70%; novos portes de armas ou renovações foram reduzidos de 69.136 em 1994 para 1.167 em 1999, queda de 98,3%; o total de armas recolhidas pela polícia passou de 18.456 em 1995 para 26.209 em 1999, elevação de 42%. Assim mesmo, nos três primeiros anos de vigência da lei, os casos de uso de armas em roubo aumentaram 43,7% e os assassinatos em 21,3% (Lei, 2000). Tais constatações sugerem que o esforço do Estado para o controle de vendas legais esteja atingindo apenas a ponta do *iceberg* do estoque total de armas.

Um levantamento do Departamento de Inquéritos Policiais do Tribunal de Justiça de São Paulo, feito em 1998, demonstra crescimento médio de 20% ao ano nas armas de grosso calibre utilizadas pelo crime organizado, o que foi atribuído à facilidade de contrabando. Outro levantamento de 1998, feito pela Divisão de Produtos Controlados da Polícia Civil do Estado de São Paulo, demonstra que o número de armas ilegais apreendidas fez crescer

a taxa anual de 7,5% ao ano durante o período de 1995 a 1998. Já o número de registros de armas caiu em 29,5% ao ano. No mesmo período (1995-1998) a quantidade de portes de armas concedidas a civis no Estado baixou à razão de 15,1% ao ano, e essa queda é explicada pela decisão do governo estadual de restringir ao máximo os portes de armas a civis (Lozano, 1997b). O comportamento dessas variáveis pode indicar que, num contexto de impunidade, a população vinha preferindo se armar de forma ilegal para evitar as exigências burocráticas e os custos com taxas de registro e porte, o que teria contribuído para o crescimento do estoque ilegal em relação ao estoque legal.

Descobriu-se que boa parte das armas exportadas por empresas brasileiras aos países limítrofes, principalmente Paraguai e Bolívia, está voltando ao Brasil de forma ilegal por ação de contrabandistas ou mesmo de particulares que preferem comprá-las nesses países a preços bem mais em conta. Tal constatação levou o governo a taxar as exportações de armas para os países da América Latina em 150%, sendo feita exceção ao Equador, Chile e Argentina por não haver indícios desse tipo de problema em relação a estes países.

Devido ao impacto nacional causado pela ação de um criminoso armado que fez reféns em um ônibus urbano no Rio de Janeiro durante toda uma tarde em junho de 2000, caso amplamente divulgado pela mídia e com transmissão ao vivo pela televisão, o então Presidente da República, por meio da Medida Provisória 2.045, de 29.06.2000, proibiu novos registros de armas até o fim de 2000, o que na prática impedia a venda legal.

“‘O País já não agüenta mais’, disse FHC, minutos depois do episódio fatídico. O governo então passou a preparar um plano próprio. Depois que cerca de 35 milhões de brasileiros assistiram à tomada do ônibus ao vivo pela TV, um comitê do Senado rapidamente sancionou a medida contra armas de fogo, terminando um longo impasse. ‘O incidente no Rio fez com que o Senado passasse em 48 horas uma medida que vinha adiando havia meses’, afirmou o senador José Roberto Arruda, autor do projeto de lei” (MCGIRK, 2000).

Entendeu-se ser tal decisão uma forma de dizer à sociedade que algo estava sendo feito enquanto o projeto de proibição de vendas de armas não era aprovado, porém, a medida não combatia o principal problema, pois o estoque ilegal de armas não foi afetado. Tal fato não desqualifica a necessidade de controle sobre o estoque legal, contudo, tem indicado a ausência de políticas do governo justamente para o que é mais grave, o estoque ilegal. A medida foi posteriormente revogada em 15.10.2000 pelo STF por considerá-la anticonstitucional ao ferir direitos individuais dos compradores e dos comerciantes. O então presidente do STF, ministro Carlos Velloso, justificou que a iniciativa do governo era inócua, argumentando: "bandido não compra arma em loja" (Liminar, 2000).

O *lobby das armas* defende a idéia de que a proibição do comércio de armas é ineficaz para diminuir a violência, sob o argumento de que o problema estaria no contrabando. Entretanto, recente pesquisa do Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER) constatou que 72,9% das 44.437 armas acauteladas pela Polícia do Estado do Rio de Janeiro, no período de novembro de 1996 a abril de 1999, foram fabricadas no Brasil. O levantamento, divulgado em 29.09.1999 na conferência sobre Controle do Comércio Internacional de Armas Leves, derruba o mito da segurança pública de que o armamento dos bandidos brasileiros seria, em sua maioria, estrangeiro, apontando que, pelo contrário, trata-se de problema interno (Cano, 1999).

As práticas governamentais de controle de armas no Brasil vêm se concentrando na ação das polícias na busca e apreensão de armas ilegais. Em tal trabalho, vem se destacando a Polícia Militar do Estado de São Paulo, tendo conseguindo a média de apreensão de 3.000 armas por mês em todo o Estado por meio das constantes práticas de saturação, compostas pelas batidas policiais (*blitz*) nas ruas e avenidas, bem como em pontos e bairros considerados de alta periculosidade ou com maior densidade de criminosos e outras pessoas armadas.

Os esforços da polícia paulista, o que também ocorre nos demais Estados, podem ser tremendamente ampliados na medida em que disponham de melhores recursos. Entretanto, a Polícia Paulista afirma que muitas das armas apreendidas acabam "inex-

plicavelmente” voltando às mãos dos criminosos e que algumas são apreendidas repetidas vezes. Esse fato demonstra a existência do comércio clandestino por parte dos próprios agentes de segurança pública, o que não é prática isolada no Estado de São Paulo. Tal distorção ocorre também em outros Estados do Brasil e há evidência desse tipo de comércio clandestino também nos EUA.

A polícia do Rio de Janeiro tem aumentado o número de batidas policiais principalmente nas entradas de favelas controladas pelo tráfico de drogas. Quando governador do Rio, Anthony Garotinho se posicionou claramente a favor da proibição da venda de armas, tanto que sancionou a Lei Estadual 3.219 de autoria do deputado Carlos Minc (PT), que trata dessa questão. Porém, o Supremo Tribunal Federal (STF) a considerou inconstitucional por ser assunto de alçada federal.

Até a aprovação da Lei 10.826, as armas recuperadas pela polícia, e que estivessem ligadas a algum crime, ficavam à disposição da delegacia encarregada do caso e da Justiça por serem ainda consideradas provas materiais de crime. As que não estavam nessa situação iam para o Ministério do Exército para destruição ou tinham outras destinações. Com a nova legislação, todas as armas, acessórios ou munições são enviados dentro de 48 horas, ao Comando do Exército para destruição após a elaboração do laudo pericial e desde que não sejam necessários à justiça.

6.4 OS PRÓ-ARMAS E OS PRÓ-CONTROLES NO CENÁRIO BRASILEIRO

Como nos demais países, a comunidade do tiro esportivo brasileiro ressalta as qualidades pessoais desenvolvidas pela sadia prática do tiro esportivo, bem como as conquistas conseguidas pelos participantes brasileiros em competições internacionais e em olimpíadas.¹¹ Defende também o direito e a necessidade dos

¹¹ O Brasil tem representantes no tiro olímpico desde a primeira olimpíada em 1920, esporte que deu ao País suas primeiras medalhas.

cidadãos terem armas para defesa ou esporte e, sobretudo, questiona a efetividade do controle, acusando-o de recair apenas sobre pessoas honestas, sem causar nenhum efeito contra os criminosos.

O tiro desportivo no Brasil é coordenado pelas seguintes entidades: Confederação Brasileira de Tiro (CBT), Confederação Brasileira de Tiro Prático (CBTP), Confederação Brasileira de Tiro de Arco e Flecha (CBTAF), Confederação Brasileira de Caça e Pesca (CBCP), Associação Brasileira de Colecionadores de Armas (ABCA), Associação Brasileira de Instrutores de Tiro (ABIT) e Associação Nacional dos Proprietários e Comerciantes de Armas (ANPC). Tais entidades congregam outras 100 federações estaduais e mais de 300 clubes. Segundo o relatório do Presidente da CBT, Durval F. Guimarães, existem 8 milhões de cidadãos legalmente armados com armas adquiridas em mais de 1.300 pontos de vendas espalhados pelo país. O setor do Tiro desportivo possui 50 mil participantes e gera 10 mil empregos diretos e 80 mil indiretos em fábricas, lojas, clubes, federações, confederações, comitê olímpico, transportes, hotéis, estandes de tiro etc. Afirma ainda que: "O Brasil, por suas dimensões continentais, tende a ser uma potência mundial do tiro. O esporte está em ascensão, com a formação de novos Clubes de Tiro e a organização de novas Federações de Tiro" (CBT, 2000).

Para completar o *lobby das armas* brasileiro adicionam-se os fabricantes: Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), Forjas Taurus, Indústria de Material Bélico (IMBEL), Boito, Amadeo Rossi, Indústria de munições Fiocchi e outras associações *pró-armas* como a Associação dos Delegados de Polícia (Adepol).

Formas alternativas de Controle de Armas estão sendo buscadas pela sociedade civil por meio de campanhas de desarmamento: ONGs, estudantes, artistas, religiosos, políticos e autoridades estão se mobilizando em frequentes ações. A campanha "Sou da Paz" que deu origem ao atual Instituto Sou da Paz, foi organizada por estudantes da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, representantes da Organização dos Advogados do Brasil (OAB) de São Paulo, artistas e publicitários, que, juntos, promoveram em 10.10.1997 – Dia Internacional dos Direitos Humanos – um ato público na Praça da Sé em São Paulo para a destruição de 1.721

armas entregues espontaneamente pela população paulista durante o período da campanha emergente dos dados levantados pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP.

Campanhas do mesmo conteúdo têm se espalhado pelo País por meio de grupos religiosos e de comunidades de bairros. Outra forma de campanha foi promovida pelo movimento "Viva Rio"¹² que recolheu mais de um milhão de assinaturas em 1999 a favor do banimento das armas no Brasil. O abaixo-assinado foi entregue ao Presidente da República no fim de 1999 pelo presidente da entidade, Rubem César, e demais integrantes do movimento.

No meio do ano de 2000, foi o movimento "Basta, Eu Quero Paz" que congregou inúmeras organizações de vários Estados e foi coordenado em São Paulo pelos integrantes do Instituto Sou da Paz e no Rio de Janeiro pelos participantes do Viva Rio. As principais propostas do "Basta" foram o pedido de aprovação do projeto de proibição de venda de armas e de negociação com o Paraguai para proibir a venda a turistas brasileiros. Seguiram-se outras campanhas, comerciais em canais de televisão e em cinemas e inúmeras passeatas pedindo o desarmamento ao longo de 2001 e 2002. Em 2002, o Viva Rio, em parceria com a IANSA, colocou na Internet um *site*, o www.desarme.org, totalmente dedicado ao desarmamento e ao controle de armas que congrega ONGs filiadas a IANSA de toda a América Latina.¹³

¹² Viva Rio é uma organização não governamental baseada na cidade do Rio de Janeiro que trabalha com temas referentes à integração social, violência e exclusão e desarmamento.

¹³ IANSA é uma rede global de ONGs que combatem a proliferação e o mau uso de armas pequenas e leves. É composta por organizações de ativistas sociais e de direitos humanos, institutos de pesquisa, centros de desenvolvimento de políticas públicas e grupos nacionais e regionais de controle de armas. A IANSA promove campanhas, propaga os pensamentos e os programas de desarmamento dos integrantes da rede e procura trabalhar em parceria com seus membros no apoio a programas de desarmamento. Foi fundada em 1998 com a ajuda financeira dos Governos do Reino Unido, Bélgica, Suécia e Noruega e de inúmeras fundações americanas e européias. Conta com mais de 500 organizações participantes providas de aproximadamente 100 países.

Essas iniciativas e campanhas de desarmamento tiveram um papel fundamental na conscientização da sociedade para o problema, abrindo importante espaço para a discussão e geração de projetos e propostas que ajudassem no endereçamento de soluções. Em 2003 houve o lançamento da Marcha Brasil Sem Armas, congregando inúmeras ONGs em todo o País com o claro objetivo de pressionar as votações na Câmara e no Senado de um novo projeto de Lei para o controle de armas.

“Uma nova pesquisa CNT/Sensus divulgada hoje mostra um amplo apoio da população à proibição da venda de armas no país. Segundo o levantamento, 74,1% dos entrevistados são a favor da proibição. Sobre a transformação do porte ilegal de armas em crime inafiançável, em agosto 65% dos entrevistados eram favoráveis, já em outubro o índice subiu para 73,1%. Perguntados se ter arma em casa ajuda a proteger a família, 62,5% disseram que não” (Desarme, 2004).

6.5 O ESTATUTO DO DESARMAMENTO

A conclusão de que outra estrutura institucional e legal de controle se fazia necessária já tinha sido observada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso devido ao ponto a que chegou a violência no País. Além do crescente e constante problema com as armas, os governos federal e estaduais gravitavam em torno de temas como reestruturação e descentralização do sistema presidiário, unificação das polícias civis e militares, melhor treinamento e suprimento das forças de segurança e maior número de policiais nas ruas, itens principais do *Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP*, lançado em fins de 2000.

A conclusão de que outra estrutura institucional e legal de controle se fazia necessária já tinha sido observada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso devido ao ponto a que chegou a

violência no País. Além do crescente e constante problema com as armas, os governos federal e estaduais gravitavam em torno de temas como reestruturação e descentralização do sistema presidiário, unificação das polícias civis e militares, melhor treinamento e suprimento das forças de segurança e maior número de policiais nas ruas, itens principais do *Plano Nacional de Segurança Pública* – PNSP, lançado em fins de 2000.

O plano, que incorporou sugestões de órgãos federais, secretarias de segurança dos Estados e ONGs dedicadas a questões de violência e segurança pública, foi formulado em torno de 20 propostas, destacando-se a de formação de fundo nacional de segurança pública que forneceria recursos iniciais de três bilhões de reais entre 2000 e 2002, sendo 700 milhões de reais no primeiro ano, a serem aplicados na melhoria das polícias e dos sistemas de inteligência e de informação criminal, em ações exclusivas do governo federal ou em parcerias com os Estados.

No documento oficial o controle de armas foi fixado como o “Compromisso n. 2” logo após do combate ao narcotráfico e ao crime organizado, sendo a seguinte a crença do então governo: “Uma das muitas causas da violência é o acesso fácil que as pessoas têm a armas de fogo, desde o cidadão comum até o criminoso [...] São inúmeras as pesquisas que demonstram que o uso de arma pelo cidadão é, antes de ser um instrumento para sua proteção individual, uma causa de sua morte prematura” (MJ, 2004e; DHNET, 2004).

Definidas as causas o governo priorizou oito ações imediatas e de curto prazo a serem tomadas: 1.^a Proibição do Comércio de Armas para Civis, o que estava na dependência da aprovação de um projeto de lei, apoiado pelo governo no Congresso, com o objetivo de reduzir a oferta, os estoques e a demanda de armas e munições; 2.^a Criação de Cadastro Nacional de Armas Apreendidas (CNAA), para separar o armamento policial do ilegal; 3.^a Centralização das ações governamentais relativas ao controle de armas e munições em um único órgão que fará também a gerência do Sinarm; 4.^a Intensificação da implantação do Sinarm em todas as secretarias estaduais de segurança pública, ampliando o acesso

ao banco de dados e criando um cadastro específico para colecionadores de armas e atiradores esportivos; 5.^a Regulação do uso de armas por policiais, especialmente em operações que envolvam eventos, manifestações públicas e conflitos de massa, e rígido controle da utilização de munição; 6.^a Proibição da exportação de armas a países limítrofes, onde não haja rigoroso controle que impeça o retorno dessas armas e munições ao Brasil; 7.^a Incentivo a campanhas de desarmamento em parceria com Estados e a sociedade organizada; 8.^a Recolhimento de armas ilegais de posse de infratores. A incapacidade do então governo de colocar esse projeto na agenda de votação, somada à forte oposição do *lobby das armas*, inviabilizou o processo de reforma do sistema de controle, ficando as demandas postergadas para o próximo governo.

O Partido dos Trabalhadores – PT, ao vencer as eleições de 2002, já dispunha do *Projeto de Segurança Pública Para o Brasil – PSPPB*, desenhado e debatido por mais de dois anos dentro do Instituto de Cidadania, fundado pelo Partido em São Paulo. O Projeto transformou-se no novo *Plano Nacional de Segurança Pública* e apresentou 15 capítulos, sendo o último o do *Desarmamento e Controle de Armas de Fogo no Brasil*, que incorporava uma série de pontos do projeto do governo anterior. Depois de apresentar a conjuntura da violência e de reafirmar sua relação com as armas, o texto aponta alguns fatores que comprometem o desempenho do Sinarm, dentre os quais a ausência de comunicação entre o Ministério da Defesa e a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados – DFPC por um lado, e o Ministério da Justiça e a Polícia Federal por outro. Ambos os ministérios de departamentos possuem cadastros e formas de controle independentes sobre o mesmo objeto, armas de fogo.

“pela tradição latino-americana, o assunto de armas está vinculado às Forças Armadas, no marco de uma preocupação pela segurança nacional. A violência urbana, contudo, pertence ao campo da segurança pública, afetando o cotidiano da cidadania. Nesse sentido, importa transferir a coordenação da política de controle da área militar para a

área civil e criar, no Congresso Nacional, uma instância permanente de acompanhamento das políticas executadas. Seguiremos, assim, nessa matéria, o exemplo de países solidamente democráticos” (PT, 2004, p. 98).

É evidente a insatisfação pela ascendência do Exército sobre um objeto que afeta predominantemente a vida de civis. A estrutura de assuntos prioritários abordados no capítulo 15 do projeto está resumida no quadro abaixo.

Quadro 6

Itens do projeto de desarmamento
e controle de armas de fogo no Brasil

O Sistema Nacional de Armas e a nova política de controle de armas:
<i>O Controle da oferta:</i>
Restrição legal para a venda de armas e munições no mercado,
Restrição das exportações para países vizinhos.
<i>Controle da oferta de armas e munições de fabricação:</i>
Implantação da Convenção da Organização dos Estados Americanos,
Aceleração da cooperação no Mercosul,
Estabelecimento do Código de Conduta para América Latina,
Controle sobre o transporte de armas e munições,
Controle sobre atacadistas intermediários (<i>brokers</i>).
Reduzir a demanda por armas e munições:
<i>Campanhas de conscientização,</i>
<i>Política de repressão ao uso da arma de fogo.</i>
Controle e redução dos estoques circulantes:
<i>Modernização da gestão do armazenamento de armas,</i>
<i>Controle sobre empresas particulares de segurança,</i>
<i>Destruição de excedentes e de armas apreendidas,</i>
<i>Recadastramento das armas.</i>
Mudanças institucionais.

Fonte: (PT, 2004, p. 92-98).

Durante o ano de 2003, tramitava um novo projeto de lei sob forte oposição da chamada "bancada da bala",¹⁴ que tentou de todas as formas barrar ou atrasar o processo de votação. Depois de idas e vindas entre as duas casas do Congresso Nacional para a unificação do texto de vários relatores, o Projeto de Lei 1.555/2003 de autoria do deputado federal Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), presidente da Comissão de Constituição e Justiça, foi aprovado na Câmara, em 23.10.2003 e no Senado em 09.12.2003, vindo, finalmente, a ser sancionado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva sob a forma da Lei 10.826, em 22.12.2003.

A nova lei traz importantes modificações, tais como: idade mínima de 25 anos para a aquisição de armas; porte de armas concedido apenas pela Polícia Federal, e raramente ao cidadão comum; porte ilegal considerado crime inafiançável; cumprimento de estritas exigências para a aquisição de armas e real interligação entre os cadastros do Sinarm e os do Exército, compondo sistema único. Apesar de induzir à maior transparência nos cadastros e procedimentos do Exército, essa lei não retira deste nenhuma das suas prerrogativas sobre o controle de armas de civis.

A Portaria Interministerial 388, de 04.02.2004, constituiu uma Comissão Especial para que num prazo máximo de sessenta dias elaborasse proposta de decreto visando à regulamentação da Lei 10.826. A proposta prevê a criação de sistema unificado de controle de armas envolvendo o atual Sinarm da Polícia Federal, bem como a criação do Sistema de Gerenciamento Militar de Armas – Sigma pelo Comando do Exército.

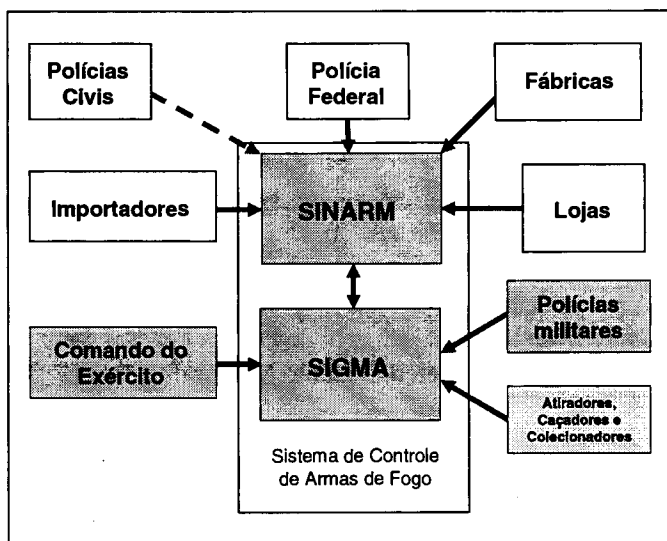
A proposta esteve disponível para consulta popular no *site* do Ministério da Justiça e para o recebimento de sugestão até o dia 27 de abril de 2004. Mais de 600 sugestões foram enviadas. A única disponibilizada pela internet, e provavelmente a mais consistente, foi a apresentada em conjunto pelo Viva Rio (Rio),

¹⁴ Expressão utilizada pela imprensa em geral para designar o grupo dos parlamentares que se opunham a diversos itens do projeto ou ao projeto como um todo, também chamados de representantes do *lobby* das armas.

Instituto Sou da Paz (SP), Convive (Brasília) e mais outras 17 ONGs. Essa avaliação é marcada pelo esforço de equilibrar o peso político institucional entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça e de garantir transparência, flexibilidade e descentralização do sistema (DESARME, 2004B).

A proposta transformou-se no Decreto 5.123 de 1 de julho de 2004. De acordo com este, o novo esquema do Sistema de Controle de Armas de Fogo pôde ser desenhado e resumido como na figura 3 e quadro 7 abaixo.

Figura 3
Novo sistema de controle de armas



Quadro 7
Sistema de Controle de Armas de Fogo

SISTEMAS DE CONTROLE DE ARMAS DE FOGO	
Sistema Nacional de Armas – Sinarm	Sistema de Gerenciamento Militar de Armas – Sigma
Competência sobre	
Corporações e forças policiais:	Institucionais, constantes de registros próprios:
Policia Federal,	Forças Armadas,
Policia Rodoviária Federal,	Policias Militares e Bombeiros Militares,
Policia Ferroviária Federal,	Agência Brasileira de Inteligência,
Policias Cíveis,	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República,
Guardas Municipais,	Colecionadores, atiradores e caçadores.
agentes e guardas prisionais,	Outros:
integrantes das escoltas de presos e das guardas portuárias.	representações diplomáticas,
Órgãos, instituições:	importadas ou adquiridas no país para fins de testes e avaliação técnica,
policia interna da Câmara e Senado,	obsoletas.
agentes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência,	
agentes do Departamento de Segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República,	
outros servidores autorizados ao porte de armas.	
Cidadão comum.	
Empresas de segurança privada e de transporte de valores.	
Funções cadastrais e de registro	
Características e a propriedade de armas de fogo produzidas, importadas e vendidas no País.	
Características de cano da arma, impressões de ralamento e de microestriamento de projétil disparado, conforme marcação e testes obrigatoriamente realizados pelo fabricante.	
Produtores, atacadistas, varejistas, exportadores e importadores de armas de fogo, acessórios e munições.	
Registros e autorizações de porte de arma e de suas renovações.	Porte de Trânsito das armas de fogo de colecionadores e caçadores.
Transferências de propriedade, extravio, furto, roubo e outras ocorrências inclusive as decorrentes de fechamento de empresas de segurança privada e de transporte de valores.	Exportações de armas, munições e demais produtos controlados.
Empregados das empresas de segurança privada e de transporte de valores – atualizado a cada seis meses.	Agremiações esportivas e as empresas de instrução de tiro.
Armas apreendidas pela policia.	Armas destruídas.

Fonte: Decreto-lei 5.123 (MJ, 2004F).

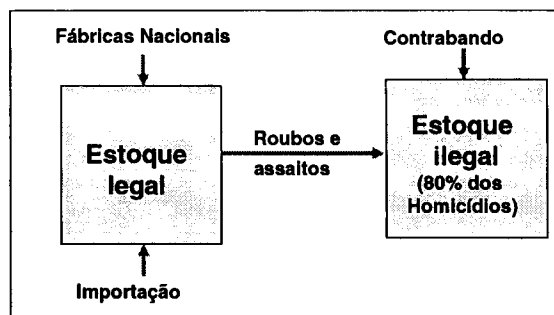
O ponto mais polêmico do *Estatuto do Desarmamento* é o da consulta popular que decidirá, em outubro de 2005, a respeito da completa proibição do comércio de armas e munições.¹⁵ No caso

¹⁵ Art. 35. “É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6.º desta Lei. § 1.º”. Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005 (MJ, 2004).

de aprovação, a eficácia da medida dependerá não apenas de se estancar o fluxo de novas vendas, mas, sobretudo, das formas de estancar o fluxo clandestino e diminuir o estoque ilegal. Caso o estoque ilegal represente de fato 50% ou mais, e sendo justamente essas armas as responsáveis por mais de 80% dos crimes cometidos, a diminuição do estoque legal atuaria em menos de 20% dos casos de violência com armas. Portanto, o sucesso da nova legislação ficaria condicionado ao controle dos proprietários legais remanescentes e às políticas e práticas de contenção e de diminuição progressiva do estoque ilegal de armas conforme esquematizado na figura abaixo.

Figura 4

Estoque de armas e o escopo dos projetos de lei em tramitação



Com este capítulo sobre o controle de armas no Brasil encerra-se a apresentação dos casos individuais dos países, fazendo-se necessário, a seguir, a junção dos casos e dos elementos de controle para uma discussão e análise final.

CONCLUSÃO ■

Em função do volume de informações disponibilizadas pelo estudo dos casos dos cinco países, mais que uma conclusão, optou-se neste capítulo final por se fazer uma discussão comparativa que una os principais pontos que emergiram ao longo do trabalho nos casos estudados, mesclando-os com a estrutura de análise desenvolvida por Kingdon, exposta no primeiro capítulo, procurando-se assim dar respostas às três perguntas iniciais feitas na introdução desta dissertação.

O PROBLEMA: A VIOLÊNCIA COM ARMAS NOS PAÍSES

Há inúmeras fontes de informação sobre os países, mas por questão de uniformidade optou-se pelo uso dos dados do relatório da ONU, um abrangente *cross-section* de 69 países editado em 1998. As tabelas abaixo organizam as taxas mais confiáveis do relatório por serem de clara contagem e porque são apontados em estatísticas de saúde pública dos países que responderam aos questionários da ONU (UN, 1998).

O destaque negativo cabe ao Brasil, que, com exceção dos suicídios, detém as piores taxas para os demais tipos de crimes, principalmente para a percentagem de homicídios com uso de arma de fogo (88,38%). Os EUA também se destacam pela quantidade de crimes e atos violentos, notadamente pela segunda maior taxa de suicídios, pois, dada a quantidade de armas existentes naquele País, seu uso tornou-se o meio mais prático e comum de cometer suicídios. No geral, Canadá e Austrália situam-se nas posições

intermediárias, bem abaixo dos EUA e do Brasil. As melhores taxas são apresentadas pelo Reino Unido (Grã-Bretanha).¹

Tabela 7
Tipos de crimes e mortes (por 100.000)

País	Uso de armas para				Homicídios por qualquer meio (Q)	% Homicídios por armas (H/Q)
	Suicídios (S)	Acidentes (A)	Homicídios (H)	Total (S+A+H)		
Brasil	0,44	0,75	25,78	26,97	29,17	88,38%
EUA	7,23	0,58	6,24	14,05	8,95	69,72%
Canadá	3,35	0,13	0,6	4,08	1,99	30,15%
Austrália	2,38	0,11	0,36	2,85	1,92	18,75%
Reino Unido	0,33	0,02	0,13	0,48	1,4	9,29%

FONTE: UN, 1998.

Resultado similar pode ser visto na tabela 2, obtido pelo uso de dados sobre população, número de pessoas armadas e taxa de homicídio para cada país.² O cálculo revela que a cada 32 proprietários de armas no Brasil comete-se um homicídio por ano, relação que é 85 vezes maior que a dos EUA (2.680/32); 553 maior que a do Canadá; 1.454 vezes maior que a da Austrália; e 358 vezes maior que a do Reino Unido.

É bastante provável que os números de proprietários de armas reportados pelos países estejam subestimados, principalmente para o caso do Brasil por se tratar de estimativas oficiais que naturalmente tendem a ser mais conservadoras ou menos compromete-

¹ O uso das taxas do Reino Unido deve-se à ausência de dados específicos para Grã-Bretanha no relatório da ONU. É comum os dados serem referentes ao Reino Unido, o que inclui a Irlanda do Norte. Às vezes inclui somente a Inglaterra e País de Gales, criando uma dificuldade a mais na composição de dados para a Grã-Bretanha, no entanto, as taxas para a Irlanda do Norte pouco diferem (são ligeiramente superiores) das taxas dos demais países considerados.

² Pelo fato de muitas pessoas possuírem mais de uma arma, o uso da variável "número de pessoas armadas" guarda melhor relação como o número de homicídios do que o estoque total de armas.

doras. Para os EUA utilizou-se, na tabela abaixo, uma fonte mais realista. Todavia, mesmo que fosse duplicado, ou ainda triplicado, o número de armas para o Brasil, a proporção de homicídios por pessoa armada continuaria ainda muito elevada em relação aos ocorridos nos outros países.

Tabela 8

Números de pessoas armadas por homicídio com armas

País	População atual em milhões	Milhões de pessoas armadas	Homicídio com armas por 100.000		N.º pessoas armadas por homicídio	
				Relação		Relação
Brasil	159,2	1,3	25,78		32	
EUA	263,1	44 (*)	6,24	4	2.880	85
Canadá	29,6	3	0,6	43	16.892	533
Austrália	18,1	3	0,36	72	46.041	1.454
Reino Unido	58,5	0,862	0,13	198	11.335	358

Fonte: UN 1998; (*) KLIER, 1999, p. 11.

Na tabela seguinte constata-se as taxas de homicídios e roubos e a proporção em que são cometidos com armas. Os EUA possuem estoque de pistolas muito maior do que o Brasil. No entanto, o Brasil repete as piores taxas para os homicídios cometidos com o uso de pistolas, sendo seguido pelos EUA. Tal fato indica que a produção da violência com armas está vinculada também não só à disponibilidade de armas, mas também diretamente relacionada à pressão social.

Os EUA destacam-se também na proporção geral de roubos e o Brasil na proporção em que armas são usadas em roubos (90%), o que determina alta taxa de latrocínio (roubo seguido de morte) para o Brasil. Os EUA apresentam também a maior taxa de homicídios domésticos, muitos cometidos com armas de caça, tipo de crime esse que se transformou em grande preocupação no Canadá, na Austrália e na Grã-Bretanha. Novamente, o Reino Unido apresenta os melhores números na tabela com uma única exceção, a proporção geral de roubos.

Tabela 9
Proporções de homicídios e roubos

Pais	Homicídios por 100.000	% Homicídios com armas	% Homicídios com pistolas	Homicídios domésticos por 100.000	% Homicídios domésticos com armas	Roubos em geral por 100.000	% Roubos com armas
Brasil	29,17	88,38%	75,45%	0,82	46,34%	141,5	90,00%
EUA	8,95	69,72%	57,62%	1,38	54,35%	233,83	39,7% (*)
Canadá	1,99	30,15%	16,28%	0,68	25,00%	102,96	22,11%
Austrália	1,92	18,75%	?	0,73	28,77%	92,16	12,54%
Reino Unido	1,4	9,29%	8,51%	0,48	6,25%	115,71	6,67%

Fonte: UN 1998; (*) *Federal Bureau of Investigation*.

A PROPOSTA: O CONTROLE DE ARMAS AJUDA NO CONTROLE DA VIOLÊNCIA?

Nos Estados modernos, o controle da disponibilidade e do acesso a armas a civis mostra-se necessário, ainda que seja para reafirmar o direito universal à posse, como ocorre na maioria das nações em que o sistema de elegibilidade é amplo. Muitos países as permitem de forma restritiva e raros são os que as proíbem quase que por completo. Considere-se que o mesmo rigor aplicado aos civis deva ser extensivo ao mau uso de armas pelas forças legais.

O estabelecimento do controle por meio de consistente regulação, práticas administrativas e ação policial, deve-se à percepção social, em variados níveis, de que armas são instrumentos perigosos e grave fator de risco à segurança pública. Tal controle é eminentemente controverso por incidir sobre a esfera das liberdades individuais e em área tão sensível como a do direito à autodefesa, o que situa a discussão na difícil questão dos valores e da moral dos indivíduos e de suas sociedades, tornando-se, via de regra, assunto polêmico e passionai para o qual argumentos lógicos e até mesmo provas científicas têm peso relativo (p. 30-32).

O dilema científico atual está na produção de evidências convincentes a respeito da correlação positiva entre a disponibilidade de armas e as mazelas a elas atribuídas, ou negá-las definitivamente. Nesse embate parece estar havendo maior progresso no primeiro do que no segundo aspecto. As críticas dos *pró-armas* dirigidas aos trabalhos acadêmicos *pró-controles* apenas têm

feito por apontar erros metodológicos ou criticar o uso de baixas correlações entre variáveis – disponibilidade de armas e crimes. Contudo os estudos *pró-armas* não conseguem usar de maior rigor e precisão para provar o contrário, além do que também são confrontados por críticas metodológicas ainda mais severas dos *pró-controles*.

Devido à natureza do assunto, mesmo que estivesse definitivamente encerrado o debate a favor das correlações positivas e da necessidade do aumento do controle ou de proibições, a polêmica ainda continuaria. Um bom número de proprietários se mostraria refratário a maiores controles e alguns não concordariam em entregar suas armas e para tanto fariam alegação de supremo direito “dado por Deus” de tê-las, no mínimo para a defesa pessoal, ainda que tal conduta seja contra a lei. Nesses casos, coloca-se em questão o direito e o benefício social de apenas o Estado ter o monopólio da violência legal com armas.

Os que assumem correlação positiva podem usar de metáfora na qual associam “armas e violência” à reação presente na química de certas substâncias: elementos quimicamente instáveis, que, na presença de outros de igual instabilidade ou neutros, produzem reações de autodestruição para a formação de um terceiro elemento ou produto; a força, a velocidade e mesmo a quantidade dessa reação podem ser aumentadas pelo uso de substâncias aceleradoras, os chamados catalisadores. Da mesma forma, há nas relações sociais elementos instáveis que sob certas condições de temperatura e pressão produzem reações violentas. O grau de violência é proporcional à instabilidade dos indivíduos (elementos), e a temperatura e pressão são fornecidos pelos fatores social, econômico e cultural de cada sociedade. Nessa comparação, a arma funcionaria como catalisador, multiplicando o poder destrutivo da reação e potencializando a violência, que seria intensificada muito além do que ocorreria se a arma não estivesse disponível.

Sob essa ótica, dar fácil acesso a armas de fogo significa jogar gasolina na fogueira dos conflitos humanos. O controle de armas torna-se a opção imediata e necessária ao esforço de controle da violência por parte dos governos, principalmente em países que passam por fortes pressões sociais e que apresentam injustas

distribuições de renda. Tal situação é o que ocorre nos países estudados, particularmente nos EUA e, de forma ainda mais intensa, no Brasil.

Outra forma de visualização do potencial destrutivo das armas é proporcionada pelo modelo epidemiológico, usado pelos estudiosos em políticas de saúde pública. Nesse modelo, as armas são os agentes de inoculação de elementos destrutivos, os projéteis, tal como o mosquito inocula o vírus da dengue. Assim, para se combater a epidemia de violência, há que se exterminar as armas existentes (mosquitos) e impedir nova fabricação (multiplicação). A premissa é de que, uma vez com a posse de armas, não há como assegurar que as pessoas não as usem de forma imprópria, em geral trágica, da mesma forma que não há como evitar picadas de mosquitos.

Os recentes sistemas de registro e licenciamento implantados e as proibições seletivas das armas consideradas mais eficientes na letalidade representam um "passo a passo". O primeiro é para que se conheçam os *proprietários e suas armas*, pois só se identifica o que está ilegal definindo-se o que é legal. O segundo para controlar tais proprietários e, quando for o caso, destituí-los da posse. Essa é, de fato, a lógica do controle, mesmo porque, quando a maioria se convence de que armas são indesejáveis e optam por não as ter, prefere também que outros não as tenham, mas entre tal escolha e a implantação de maiores controles existe um vão que, em geral, é preenchido a duras penas.

A CONVERGÊNCIA: O QUE MUDA O *STATUS QUO*?

Observa-se, ao longo de décadas, que os governos se movem em razão à percepção geral do perigo causado pelas armas à segurança pública, movimento esse que, via de regra, significa tornar os controles mais rígidos e abrangentes. A pesquisa da ONU de 1998 aponta, em sua última seção, para um significativo aumento na implantação de novos controles pela maioria dos 69 países, no prazo de cinco anos anteriores ao estudo (UN, 1998).

A variação e intensidade desse movimento, nos países estudados, dependeram das particularidades históricas e culturais do uso de armas, sendo que a oposição a novos controles mostra-se mais atuante nos EUA, Austrália e Canadá, principalmente nos Estados e províncias de maior população rural, em que a cultura das armas é mais forte. A controvérsia é causada pelo choque entre o movimento da demanda social por maior segurança pública, o que requer fortes controles, e o *status quo* fixado por antigas tradições, práticas e crenças da posse e uso de armas.

Constata-se uma precoce “consciência do potencial de indução à violência das pistolas”, principalmente pelo governo central do Canadá, que sempre procurou restringi-las e assegurar que o uso de armas longas seja restrito à necessidade de sobrevivência e ao esporte de caça. Fato em clara oposição aos motivos e ao modelo armamentista civil desenvolvido pelo governo dos EUA até fins do século XIX, tendência que se inverteu a partir das primeiras décadas do século seguinte, quando a farta disponibilidade de armas, principalmente das pistolas, começou a ser socialmente questionada em muitos Estados.

O primeiro sistema de licenciamento e registro foi estabelecido na Grã-Bretanha em 1920. Em 1934, esse País e os EUA baniram metralhadoras e cartucheiras. Em 1938 os EUA regularam o comércio estadual, o licenciamento de comerciantes e a definição das primeiras classes de pessoas proibidas de ter acesso a armas. O Brasil estabeleceu a primeira legislação provendo o registro e licenciamento de armas em 1935, embora de pouca efetividade devido a pouca rigidez da lei e à fraca capacidade do Estado em exercê-la.

Na década de 30, apesar da ampla divulgação da imprensa sobre os problemas e perigos das armas, desde o início do século XX, a preocupação dos governos ficou centrada no controle de grupos específicos: esquerdistas e gangsteres. Atenção social mais ampla só ocorreu nos anos 60 devido ao aumento da violência urbana e também em decorrência dos primeiros casos de massacres e assassinatos políticos, casos específicos dos EUA. Mesmo assim, com o Ato de 1967, os EUA apenas endureceram a legislação de comércio, proibiram a importação de pequenas pistolas, mas não

conseguiram aprovar um sistema nacional de registro e licenciamento, proposta barrada pela terceira vez, naquela época, pela *NRA* e co-irmãs.

Inversamente e, no mesmo ano de 1967, o *lobby das armas* britânico, bem inferior em força ao norte-americano, não conseguiu barrar a inclusão das cartucheiras no mesmo nível de controle das demais armas após o aumento da frequência com que essas tradicionais armas de caça passaram a ser usadas para matar pessoas, principalmente em casos de crimes domésticos. O Canadá fez seu primeiro grande esforço em 1977 por meio de um sistema nacional de licenciamento universal, mas, desde o início, comprometido com sua eficácia por ser aplicado somente para a aquisição de novas armas, o que abrangeu pequena parcela de proprietários.

Nos anos 80 e 90, além do aumento generalizado dos crimes diários, EUA, Grã-Bretanha, Austrália e Canadá passaram por comoções sociais em eventos alçados à posição de tragédias nacionais devido a um novo componente de violência: os casos de civis armados que perpetraram massacres. Verifica-se que a comoção social causada interna e externamente por tais tragédias foram os reais agentes impulsionadores das recentes medidas que moveram à frente o controle de armas; medidas que em muitos casos vinham sendo insistentemente propostas e tiveram de aguardar um momento crítico para serem aprovadas.

Metaforicamente, pode-se mesmo dizer que, na realidade, as *janelas de oportunidade* Kingdonianas, referidas no capítulo 2, mais que abertas, foram estilhaçadas pelas balas dos trágicos eventos que provocaram os banimentos de armas de assalto na Grã-Bretanha em 1988, no Canadá em 1991, nos EUA em 1994 e na Austrália em 1997 e, novamente, o banimento de pistolas na Grã-Bretanha em 1997. A exceção a esse movimento de aumento nos controles foi a mudança na legislação brasileira de 1997, devido à constante elevação dos índices de violência com armas e à necessidade de modernização do sistema de controle.

A persistência dos problemas e a forte mobilização da sociedade organizada redundaram na aprovação, em 2003, do atual *Estatuto do Desarmamento*. A tabela seguinte resume os principais movimentos de controle dos países.

Quadro 8
Movimento do controle durante o século XX

	Década de 20 e 30: temor a revoltas de esquerda e ao gangsterismo	Década de 60 e 70: aumento da violência urbana	Década de 80 em diante: massacres e constância da violência diária com armas
Grã-Bretanha	<i>Firearms Certificate</i> de 1920: registro e licença de rifles e pistolas.	<i>Shotgun Certificate</i> de 1967: registro e licença de cartucheiras.	<i>Firearm Act</i> de 1968: banimento de armas de assalto; <i>Firearms (Amendment) Act</i> de 1967: banimento de pistolas.
EUA	<i>National Firearms Act</i> de 1934: banimento de metralhadoras e armas de canos cerrados; <i>Federal Firearms Act</i> de 1938: comércio estadual, licenciamento de comerciantes, determinação de pessoas proibidas de posse.	<i>Gun Control Act</i> de 1968: ampliação do controle sobre comércio, proibição das pequenas pistolas, limitação de idade mínima.	Aumento do controle em certos estados e municípios; <i>Firearms Owners Protection Act</i> de 1986: enfraquecimento de controles do ato de 1968; <i>Brady Act</i> de 1993: checagem de condição legal para compra de armas; <i>Gun-Free Schools Act</i> de 1994: controle de armas nas escolas; <i>Violent Crime control Act</i> de 1994: banimento de armas de assalto.
Canadá	Legislação de 1934: registro de pistola pela RCMP.	<i>Criminal Law Amendment Act</i> de 1977: licenciamento obrigatório para novas compras.	<i>Bill C-17</i> de 1991: banimento de armas de assalto; <i>Firearms Act and Regulations</i> de 1998: licenciamento, registro e treino universal. Conclusão da implementação do novo sistema de registro e licenciamento.
Austrália	Legislações estaduais proibindo o uso de pistolas.	Legislações estaduais proibindo o uso de pistolas.	Legislação provendo registro e licenciamento em alguns estados; Legislação de 1997: Banimento de armas de assalto; licença, registro universal; filiação a clubes.
Brasil	Legislação de 1935: registro e licenciamento de armas em nível estadual.	Leis de Segurança Nacional.	Lei 9.437 de 1997: instituição do Sistema Nacional de Armas (Sinarm), aumento da rigidez na punição de crimes com armas. Lei 10.826 de 2003: rigorosa elegibilidade para a aquisição de armas, unificação e restrição do porte, aumento das penas, criação de um sistema único de controle de armas (Sinarm e Sigma).

Em âmbito mundial, a ONU vem liderando o movimento pela regulação e controle de armas. Dentre suas principais atividades estão os programas para a resolução de confrontos regionais e o desarmamento de militares e civis. Tais confrontos são responsáveis por mais de 300 mil mortes por ano em todo o mundo com o uso das chamadas *armas leves*: lançadores de granadas, armas de assalto e armas portáteis.

Por constatar que outras 200 mil mortes anuais devem-se à violência cotidiana, a ONU vem progressivamente voltando seus esforços a programas que reduzam também essa guerra urbana (IPPNW, 2001). A ampliação de suas operações vem aproximando a ONU da esfera de ação interna de seus países-membros e de redes internacionais *pró-controles* como a *Iansa* (Iansa, 2004).

COMO ESTÁ O CONTROLE NO BRASIL EM RELAÇÃO AOS DEMAIS PAÍSES?

O estudo dos sistemas de controle permite a classificação geral da elegibilidade à posse de armas por civis (controle da pessoa) em três grupos.

O primeiro é o da *elegibilidade geral*, no qual todo cidadão tem o direito à posse de armas. Em tais sistemas estabelece-se apenas uma estrutura de regulação que atenda aos padrões mínimos de segurança para se tentar evitar o acesso por determinadas categorias de pessoas mais propensas ao mau uso de armas (criminosos, ex-condenados, deficientes mentais, pessoas em situação de desequilíbrio, usuários de drogas etc.).

O segundo grupo é o da *permissividade restrita*, no qual se permite a posse ou o uso de armas apenas a pessoas que apresentem convincente razão, geralmente por pertencer a um clube de tiro esportivo ou por comprovadamente necessitar de arma para sobrevivência ou autodefesa em situações em que o Estado não o possa fazer. Exige-se, nesse caso, treinamento e comprovação de destreza e preparo para o uso de armas. Os sistemas pertencentes a esse grupo mostram formulação legislativa e estrutura administrativa bastante complexa.

O último grupo é da *proibição quase total*, composto por raros países, entre os quais o Japão. Apesar de não fazer parte do grupo estudado, o Japão mereceria um estudo à parte. Nesse País, as vendas de armas foram proibidas; o estoque de armas remanescente, na maioria armas de caça, é baixíssimo e está sendo recolhido pelo governo à medida que os proprietários falecem. Há menos de cinquenta pessoas autorizadas a possuir pistolas no Japão; são os integrantes da equipe olímpica. Os índices de violência com armas são desprezíveis; em geral, são casos ligados à ação da máfia japonesa.

A divisão das armas por categorias tem diferentes níveis de elegibilidade e o estabelecimento dessa classificação afeta a definição da elegibilidade dos dois primeiros grupos de cidadãos candidatos a porte de arma, ou seja, o da *permissividade geral* e

o da *restrita*. Algumas armas recebem a classificação de *proibidas*; as que mais se enquadram nessa categoria são as armas de assalto, pistolas e armas cujo calibre está acima do determinado. A figura seguinte retrata a distribuição dos países de acordo com essa divisão.

Figura 5

Grau de elegibilidade à posse de armas

Canadá					
EUA *	Brasil/1997	Brasil/2003	Austrália	Grã-Bretanha	Japão
Elegibilidade geral			Permissão restrita		Permissão quase total
* Depende do estado					

Os EUA, no seu conjunto, oferecem a mais ampla elegibilidade. No entanto, há significativas diferenças internas para as quais alguns Estados possuem frouxos ou nenhum controle, enquanto outros apresentam rigor semelhante ao britânico. Tais disparidades criam situações bizarras entre Estados fronteiriços e mesmo entre cidades de um mesmo Estado, que possuem também diferentes critérios e níveis de controle. Porém, os controles mais rígidos de alguns Estados apenas se aplicam a pistolas e a determinadas características de armas de caça que as aproximam do uso militar, sem, contudo, afetar o acesso geral.

No Brasil, a legislação de 1997 não alterou a ampla elegibilidade à posse de armas. A única restrição, comum aos países, cujos casos foram abordados neste estudo, foi a da checagem de antecedentes. Os critérios de elegibilidade tornam-se mais severos apenas para a obtenção da licença de porte de armas e para aquisição de armas de calibre e modelos controlados pelo Ministério do Exército.

Com a legislação de 2003, os rigores para a obtenção do porte federal passaram a valer para a simples aquisição diminuindo o grau de elegibilidade, mas ainda assim qualquer cidadão que não tenha problemas registrados com a Lei poderá adquirir até seis armas.

A legislação australiana de 1997 banuiu as armas de assalto, impôs o licenciamento e o registro universal, bem como o treinamento obrigatório para novos proprietários. A elegibilidade sofreu alteração devido à abolição do argumento da autodefesa, ao maior rigor para a emissão das licenças e, como na Grã-Bretanha, à obrigatoriedade aos proprietários de se filiarem a um clube de tiro. Para um país que até então tinha o mesmo grau de elegibilidade dos EUA, as mudanças significaram um grande avanço.

O rigor em relação ao controle de armas adotado pelo Canadá situa-se em uma área intermediária entre a elegibilidade geral e a permissão restrita. Apesar de os critérios de elegibilidade serem similares aos britânicos, a tradição do uso de armas, tanto para a caça, que ainda é essencial ao modo de vida dos povos que vivem nas áreas mais remotas do país, quanto para o esporte mostra-se bem maior no Canadá. Não há obrigatoriedade de filiação a clube de tiro para o acesso a armas de caça, ao contrário da exigência para o uso de pistolas e rifles semi-automáticos destinados a competições. Além disso, o uso de armas sob justificativa de autodefesa está praticamente abolido.

Por fim, a situação da Grã-Bretanha, onde as pistolas foram banidas e as poucas que restaram são de competição, portanto estão confinadas aos clubes. O acesso às demais armas depende da aprovação e cumprimento de rígidos controles como necessidade de referências pessoais, checagem de antecedentes, visita da polícia à residência, justificativa de boa razão para a posse de arma e outros. Tais critérios situam a legislação britânica no extremo da permissão restritiva e a adição de novos controles a levaria para o campo da não-elegibilidade ou, no mínimo, ao da proibição quase total. A *elegibilidade à posse de armas* mostra-se como elemento fundamental de controle a todos os sistemas. Contudo, não é o único; outros elementos complementares são necessários.

Objetivando encontrar uma forma relativa e adequada de comparação restrita às informações obtidas por meio do estudo dos cinco casos, construiu-se uma tabela, na qual são ordenados os diversos elementos considerados, no decorrer deste trabalho, mais importantes e necessários ao efetivo e consistente controle de armas. A maior parte dos 16 elementos selecionados está presente

em todos os sistemas, embora com diferentes níveis de implantação e de rigidez. Outros são encontrados apenas em um ou em outro país, mas também se mostram de grande importância.

Os elementos passaram por avaliação qualitativa com relação à efetividade e à rigidez – ou no mínimo um desses aspectos – com que são aplicados ou não em cada país. A avaliação foi dividida em apenas três níveis de forma a minimizar a subjetividade do autor. Cada nível recebeu uma valoração numérica na seguinte forma: o número 0 corresponde à efetividade ou à rigidez, ou ainda os dois aspectos inexistentes ou fracos; 0,5 para o nível bom; e 1 para forte. Essa escala visa a dar uma aproximação ou uma média da realidade dos fatos e possibilita um somatório para comparação.³ No caso do Brasil, faz-se uma valoração em dois momentos: em 1997, com a implantação do Sinarm e em 2003, com o *Estatuto do Desarmamento*.

Tabela 10
Elementos de controle

Item	Elementos de controle	Grã-Bretanha	Canadá	Austrália	EUA	Brasil 1997	Brasil 2003
1	Licenciamento de armas	1	1	1	0,5	1	1
2	Registro de armas	1	0,5	1	0,5	1	1
3	Agência central para o controle de armas	0,5	1	0	0	0	1
4	Rigidez na elegibilidade à posse e ações preventivas de mau uso	1	1	1	0,5	0	0,5
5	Recusa do argumento de autodefesa para a posse de armas	1	1	1	0	0	0
6	Proibição de pistolas	1	1	0,5	0,5	0	0
7	Proibição de armas de assalto	1	1	1	0,5	1	1
8	Esforço de controle do contrabando e comércio ilegal	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5
9	Esforço de diminuição do estoque legal	0,5	0	0	0	0	0,5
10	Poder de polícia de busca e apreensão de armas	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5
11	Capacidade de aplicação das leis de controle	1	1	0,5	1	0,5	0,5
12	Esforço de triagem de armas envolvidas em crimes	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,5
13	Obrigatoriedade de treinamento	1	1	0,5	0	0	0,5
14	Obrigatoriedade de dispositivos de segurança para guarda e locomoção de armas	1	1	0	0	0	0
15	Controle de acesso a armas por crianças e adolescentes	1	1	0,5	0,5	0,5	1
16	Mobilização e campanhas de conscientização diante da dimensão do problema de violência com armas	1	1	1	0,5	0,5	1
Total		14,5	14	8	6,5	6	5,5
% sobre pontes possíveis		90,6%	87,5%	50,0%	40,6%	37,5%	33,4%

³ A valoração foi estabelecida a maior para os casos de dúvida por falta de melhores informações, o que não exclui erros de interpretação pessoal.

Os números finais permitem uma idéia geral do nível de controle estabelecido em cada país e de seu posicionamento comparativo aos demais. Assim, cada elemento com baixa valoração automaticamente indica a necessidade de ações a serem tomadas com base nas soluções adotadas pelos países com melhor pontuação. Cabe notar a similaridade entre a pontuação dos países nessa tabela e a sua classificação nas tabelas que comparam os índices de violência. Ressalta-se também a mudança do posicionamento do Brasil, em 2003, devido à recente mudança da legislação.

Justificação para os elementos com baixa valoração

Importa justificar os elementos de controle que tiveram baixa valoração no caso do Brasil, bem como fazer sugestões de possíveis ações de melhoria para determinados elementos.

3.º elemento: criação de *agência central para o controle de armas*.

Situação: a terceira meta do recente *Plano Nacional de Segurança Pública* do governo FHC previa a implantação de uma agência central para o controle de armas, mas este continuou sendo exercido de forma descentralizada pelas Polícias Cíveis em complemento ao trabalho da Polícia Federal. No governo Lula, o novo *Plano Nacional de Segurança Pública* previa a criação de uma agência centralizada, a Subsecretaria Nacional de Controle da Arma de Fogo. Segundo observação constante do plano: “Sem uma instância coordenadora, à qual se confira política e institucionalmente *status* superior, não se conseguirá definir e implementar uma política consistente de controle da arma de fogo no Brasil” (PT, 2004, p. 98). Entretanto a proposta de regulamentação da nova legislação prevê apenas a criação de um sistema unificado de controle de armas administrado pelo Ministério da Justiça e pelo Ministério da Defesa.

Na Austrália o controle passou a ser de alçada federal apenas em 1997 e atualmente é executado em nível de departamento de polícia, sem atuação de agência central específica.

Nos EUA a maior parte do controle está a cargo das polícias estaduais; o controle federal é feito pelo *BATF* que tem autonomia controlada e restrita devido às fortes oposições *pró-armas* e também tem a atribuição de controle do álcool e do tabaco. O aperfeiçoamento no nível do controle passa necessariamente pela unificação e uniformização das leis, significando, portanto, delegar maior poder à federação e ao *BATF*, o que é de extrema complicação política.

Na Grã-Bretanha o controle é feito diretamente pelo *Home Office* (Ministério da Justiça), mas também no nível departamental que centraliza as operações das forças policiais regionais. Apenas o Canadá possui agência central específica para a coordenação de todos os elementos do controle de armas: o *Canadian Firearms Center*.

Indicação: diante da dimensão do problema com armas no Brasil e em continuação ao processo de aperfeiçoamento dos controles, a criação de agência central de controle mostra-se fundamental para a coordenação das ações entre os diversos departamentos e ministérios envolvidos de forma direta ou indireta com produção, importação, exportação, comercialização, fiscalização e controle de armas. O principal esforço de coordenação deverá ser sobre as ações das forças policiais e mesmo forças armadas para a prevenção ao acesso e uso indevido de armas. Para tanto, a diminuição do estoque ilegal de armas é fundamental.

A criação de agência central abriria a possibilidade de melhor gerenciamento do sistema de registro e licenciamento, bem como sua integração a outros sistemas de informações policiais. Facilitaria também o intercâmbio com agências de controle de outros países, com ONGs nacionais e internacionais e com outras organizações mundiais dedicadas ao controle de armas. Outra vantagem da atuação da agência seria a ampliação das possibilidades de coleta de dados e de desenvolvimento de estudos sobre o problema das armas e suas formas de controle, área bastante carente no Brasil.

4.º elemento: *rigidez na elegibilidade à posse e ações preventivas do mau uso*.

Situação até 2003: o rigor na elegibilidade à posse era baixo, exceto para o porte de armas e para a posse de armas de calibre

e modelos controlados pelo Ministério do Exército. Além disso, para a posse de armas, não havia o reforço de informações de terceiros sobre o caráter e equilíbrio do proprietário nem a necessidade de reavaliação psicológica e de capacidade física para o manuseio.

Situação pós-2003: a nova legislação determina maior rigor na elegibilidade à posse e à renovação dos certificados de registro e de porte de armas a cada três anos. Tudo irá depender do rigor com que os critérios e requisitos vão, de fato, ser aplicados pelos órgãos fiscalizadores.

Indicação: introduzir formas de avaliações psicológicas mais periódicas do proprietário e interagir com sistemas que possam gerar, de forma mais atualizada e freqüente, informações criminais ou de estado psicológico que impeçam a continuidade da posse de arma pelo proprietário.

5.º elemento: *recusa do argumento de autodefesa para a posse de armas.*

Situação: o banimento da justificativa da necessidade do uso de armas para autodefesa mostra-se ser fundamental argumento para a ampliação dos controles. A necessidade de armas para autodefesa é o mais forte argumento usado pelos *pró-armas*. As modernas legislações garantem o direito à autodefesa de seus cidadãos, contudo passam a questionar os meios empregados para tal. O número de países que vêm abolindo ou dificultando o direito à posse de armas para esse fim está progressivamente aumentando conforme identificado dentre os estudados neste trabalho. Grã-Bretanha, Canadá e Austrália o fizeram respectivamente em 1967, 1977 e em 1997. A justificativa para as proibições é de que o ímpeto do uso de armas para a defesa advém do prévio uso de armas para o ataque, o que cria um círculo vicioso em que a ampliação do poder de defesa amplifica ainda mais o poder de ataque.

Indicação: em termos técnicos, o banimento do direito do uso de armas para autodefesa é um passo necessário para o rígido

controle, ou mesmo a proibição do uso de pistolas, as mais usadas dentre os casos de violência com armas. Tal questão é a mais espinhosa em termos morais e políticos, cabendo à sociedade uma definição legal sobre os limites do uso de armas e sobre o nível de controle que deseja. Nesse aspecto, cabe bem a reflexão sobre o tipo de sociedade em que se deseja viver, se em uma relativamente livre das armas ou em uma na qual as pessoas tenham de sair de casa em carros blindados ou armadas com pistolas, usando coletes e capacetes à prova de balas e outros dispositivos de segurança que seriam necessários à defesa contra um poder de violência cada vez maior e oferecido "institucionalmente" também a criminosos e desequilibrados.

6.º elemento: *proibição de pistolas.*

Situação: pistolas semi-automáticas e revólveres de calibre até .380 são legalmente permitidos no Brasil, e são justamente dessa faixa (revólveres 22, 32 e 38) a grande maioria das armas envolvidas em casos de violência com armas no país.

Indicação: banimento, com exceção das armas usadas em competições de tiro olímpico. Pistolas são definidas na literatura do controle como as armas mais perigosas à segurança pública devido às suas características de repetição de tiro, portabilidade e facilidade de camuflagem. São as melhores armas para matar independentemente da situação de ataque ou de defesa. Além disso, o uso das pistolas comuns para fins esportivos é, no mínimo, questionável, pois tal modalidade de esporte é desenvolvida com base na ação de confronto entre pessoas armadas.

9.º elemento: *esforço de diminuição do estoque legal.*

Situação: diminuição do estoque legal de armas é um aspecto intrínseco aos países que dão maior ênfase aos controles sobre as armas, ou seja, o acesso e o estoque. O governo e a polícia britânica possuem velado desejo de diminuir tanto o estoque ilegal quanto o legal justificando que o estoque legal alimenta o ilegal. Os demais países fiam-se mais nos controles sobre as *pessoas* e preservam

amplo acesso a armas, o que implica o aumento gradual do estoque legal.

Indicação: aumentar a checagem e a fiscalização sobre os critérios da elegibilidade à posse de armas e sobre os requisitos para a guarda de armas (relacionado ao elemento 14.º). Promover campanhas de esclarecimento e de desarmamento da população. É mais fácil prevenir a "cultura das armas" do que a combater.

13.º elemento: *obrigatoriedade de treinamento.*

Situação: não se exige treinamento específico para a simples posse de armas no Brasil e nos EUA, contudo, a maior parte dentre os norte-americanos que adquirem armas faz treinamento voluntário. Já no Canadá e na Austrália o treinamento está se tornando obrigatório. Na Grã-Bretanha, com exceção das cartucheiras e espingardas para caça, não é possível ter armas fora dos clubes, o que naturalmente implica treinamento. No Brasil não há obrigatoriedade e a grande parte dos proprietários não faz treinamento algum.

Indicação: uma vez que se permite a posse de algum tipo de arma, deve-se assegurar que o proprietário esteja consciente de suas responsabilidades e seja rigorosamente treinado e preparado para o uso.

14.º elemento: *Obrigatoriedade de dispositivos de segurança para guarda e locomoção de arma.*

Situação: na Grã-Bretanha, as armas julgadas de maior periculosidade (pistolas e rifles de competição) ficam armazenadas e restritas aos limites dos clubes. No Canadá exigem-se caixas fortes, locais seguros e trancados além de outros dispositivos para a guarda de armas nas residências e em veículos. A Austrália, a maioria dos Estados dos EUA e o Brasil não têm as mesmas exigências.

Indicação: estabelecer normas e exigências de travas de gatilhos, uso de caixas fortes e a guarda de armas em locais que impeçam o acesso por crianças e dificultem a ação de ladrões.

Considerações gerais

Além do aprimoramento dos elementos de controle acima mencionados, o maior desafio dos países em relação ao controle é a diminuição do estoque ilegal. A permissão à posse de armas possibilita a sua migração do estoque legal para o ilegal, o que acontece por causa dos roubos, extravios e mesmo vendas ou transferências escusas. Tal fluxo, além do antigo problema do contrabando, ampliam o estoque ilegal ao qual pertence a maioria das armas envolvidas em crimes. Há duas razões para isso: a primeira é que a posse de armas ilegais indica que seus proprietários estão fora da ação, ou de contenção, dos elementos formais de controle, portanto que haja maior probabilidade de que tais indivíduos venham a fazer mau uso de suas armas. Esse risco aumenta na mesma proporção do aumento do estoque ilegal; a outra razão de tão grande estoque de armas ilegais está justamente no seu volume que permite a alta disponibilidade e o baixo custo de aquisição dos "instrumentos de trabalho" usados pela maioria dos criminosos profissionais.

A progressiva diminuição do estoque ilegal passa pela implementação de políticas paralelas e específicas de prevenção, sobretudo de mecanismos que incentivem a entrega de armas pela população e que permitam que a polícia encontre e recolha armas ilegais em escala bem superior à que vem sendo feita, especialmente nos casos do Brasil e dos EUA.

Para atingir tais objetivos, os governos e a sociedades devem usar de visão ampla e conjunta dos componentes e fatores envolvidos no problema e não apenas no aspecto do registro e licenciamento, que são, por definição, somente as partes visíveis e acessíveis ao controle. Os argumentos *pró-armas* se tornarão mais fortes e justificáveis na medida em que apenas os "bons cidadãos proprietários de armas" forem incomodados e atingidos pelo controle e que os criminosos e outras pessoas mais propensas ao mau uso de armas continuem a tê-las facilmente.

Outro aspecto equitativo e de justiça social é que, na Grã-Bretanha e no Canadá, os custos com a administração do sistema

são quase que totalmente repassados aos proprietários e usuários de armas por meio de inúmeras taxas. Já nos demais países, o custo é apenas parcialmente coberto por taxas, o que indiretamente onera também aos cidadãos que preferem não possuir armas.

Tragédias anunciadas

Grande parte da atual segurança em todas as áreas da atuação humana ou do uso de produtos ou veículos advém do conhecimento adquirido com eventos pretéritos. Acontecem freqüentes tragédias em todo o mundo (acidentes, incêndios, quedas, naufrágios etc.) que são causadas por falhas de projetos físicos, ou de sistemas de controle, ou ainda pelas duas falhas associadas. Apesar dos vultosos investimentos em pesquisa e tecnologia não se conheciam nem se previam suas causas, mas tais ocorrências provocam novos estudos e regulamentações que ampliam a segurança: são as tragédias não anunciadas ou não previstas. Mas há também um sem-número delas causado pela não-observância às regulamentações ou pelos interesses em não as cumprir, apesar da consciência do risco potencial existente: são as tragédias anunciadas ou previstas e fadadas à ocorrência.

A essa última categoria pertencem as tragédias com armas, particularmente os massacres, *eventos-foco* que impulsionam a convergência entre as correntes para a aprovação de mudanças em muitos países. Armas são um dos produtos mais perigosos, menos regulamentados e controlados no mundo e os interesses para tal situação, já abordados, só são contrariados pelo peso das tragédias. Para agravar o problema, há países, como o Brasil, que felizmente não passaram por esses eventos e parece de nada valer as indesejáveis experiências ocorridas no exterior; é como se houvesse a necessidade de uma versão local e muitas vezes de sua repetência em diversos pontos para então atingir o estado de comoção necessário às mudanças.

O fato de os EUA, apesar do alto padrão de mobilização de sua sociedade organizada e das inúmeras tragédias recentes e passadas, não terem implantado elementos de controle tão rígidos

e básicos como os demais países deve-se à profunda cisão cultural no significado das armas e comprovada competência de uma minoria organizada constituída no grupo *pró-armas* que ainda levam vantagem sobre o crescente movimento *pró-controle*. Contudo, verifica-se que o jogo de forças está se movendo lentamente a favor do controle a cada aumento na estatística de massacres.

O Brasil ainda não passou por uma onda de massacre civil em ruas, escolas ou outros lugares públicos como ocorreu no exterior. Houve um caso similar em uma sessão de cinema do *Shopping Morumbi* em São Paulo em dezembro de 1999, situação que, por falta de habilidade do atirador, resultou na morte de “apenas” três pessoas. No entanto é grande a possibilidade de que casos similares venham a se repetir no futuro. Infelizmente, os freqüentes casos coletivos conhecidos por “chacinas” têm impacto social diluído pela associação – nem sempre verdadeira – com o crime organizado, ou seja, a opinião pública não se importa tanto quando se trata de criminosos ou transgressores que se matam, mas é fato que tais episódios envolvem também muitos inocentes.

No Brasil, a recente mobilização de algumas ONGs e do próprio governo para mudanças provém da consternação geral acumulada ano após ano de elevadas taxas de criminalidade armada e principalmente de alta proporção de confrontos banais que acabam em fatalidades devido à existência ou fácil acesso a uma arma. Tal percepção cria a aderência das *propostas* de novos controles aos antigos *problemas* da violência, convergindo com a *corrente política* finalmente convencida da necessidade de mudanças. Foi o processo que se observou durante o segundo semestre de 2003 e resultou na aprovação do Estatuto do Desarmamento.

Por fim, sobre o que se apresenta como consenso na ótica social e mesmo governamental no Brasil e nos outros países acerca do sentimento de insegurança e sofrimento concreto causados pela existência de milhões de armas nas casas e ruas, o grande paradoxo da política pública de controle de armas deve-se, sobretudo, ao fato de que essa é uma necessidade imediata causada por outra política pública: a da permissão do armamento civil. Assim, o Estado dissemina com sua mão esquerda ao permitir a fabricação, a comercialização e a posse de armas, contudo, devido ao receio ao

perigo potencial e pelo acúmulo de sofrimentos, o mesmo Estado, ao mesmo tempo, e com muito custo, procura com a mão direita controlar e recolher.

Se armas são realmente objetos que se prestam a desígnios demoníacos, então o “diabo” está conseguindo implantar, de forma perversa, uma velha política pública cristã “que a vossa mão direita não saiba o que dá a vossa mão esquerda” (Mateus, cap. VI, v. 4).

BIBLIOGRAFIA ■

REFERÊNCIAS TRADICIONAIS

- ADORNO, S. Gerenciamento público da violência urbana: a justiça em ação. In: PINHEIRO, P. S. et al. (Org.). *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Parte III. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- ALVES, C. Sudeste debate ação conjunta anticrime. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25.02.1996. Caderno Cotidiano, p. 3.
- AMERICAN ACADEMY OF PEDIATRICS. *Report of a forum on firearms and children*. Elk Grove Village, 1989. 99 p.
- BELLAN, A. C. D. *Caminhos e descaminhos na construção de um sistema público de emprego*. 2000. 158 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – EAESP/FGV, São Paulo, 2000.
- BELLESILES, M. A. The origins of gun culture in the United States, 1760-1865. In: DIZARD, J. E. *Guns in America: a reader*. New York : New York University Press, 1994. cap. 1. p. 17-46.
- BIJLEFELD, M. *People for and against gun control*. Westport: Greenwood Publishing Group, Inc. 1999, 324 p.
- BONDERMAN, J. After the ban: shifting the cost of assault weapon violence to the gun industry. *Civil Trial Bar Section Newsletter*. New Jersey : State Bar Association, 1992. vol. IV, n. 2.
- BRASIL, Lei 9.437 de 20.02.1997. 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. *Lex: Coletânea de Jurisprudência*, vol. 65, n. 8, p. 479, 1997a.
- . Decreto-lei 2.222, de 08.05.1997. Regulamenta a Lei 9.437, de 20.02.1997, que 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. *Lex: Coletânea de Jurisprudência*, vol. 65, n. 8, p. 479, 1997b.
- BRUCE, J. M. e WILCOX, C. (Org.) *The changing politics of gun control*. Maryland: Howman & Littlefield Publishers, 1998.
- CANO, I. *Estatística da origem das armas acauteladas pela Polícia do Estado do Rio de Janeiro*. ISER, Rio de Janeiro, 1999.
- CARDIA, N. A violência urbana e os jovens. In: PINHEIRO, P. S. et al. (Org.). *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998. Parte III, p. 133-154.
- CG – CANADIAN GOVERNMENT. *National Firearms Manual*. Ottawa: Solicitor General, 1998.
- . *A quick look at Canada's firearm law*. Ottawa: Canadian Firearms Centre, 1999.
- CHAPPELL, D. *A national gun control strategy: the recommendations of the National Committee on Violence*. Canberra: Australia Institute of Criminology, 1992.
- CLINARD, M. B. e MEIER, R. F. *Sociology of deviant behavior*. 9. ed. Orlando: Harcourt Brace College Publishers, 1995. 607 p.
- CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA (CRM) et al. *A epidemia da violência*. São Paulo, 1998, 63 p.
- COOK, P. J. The effect of gun availability on robbery and robbery murder: a cross-section study of fifty cities. In: Haveman G. e Zellner G. (Org.). *Policy Studies Review*. Beverly Hills, 1979, vol. 3.
- COTTROL, R. J. (Org.) *Gun control and the Constitution: sources and explorations on the second amendment*. New York: Garland Publisher, 1993.
- CRAMER, C. E. *For the defense of themselves and the state: the original intent and judicial interpretation of the right to keep and bear arms*. Westport: Praeger, 1994.
- CULLEN, W. D. *The public inquiry into the shootings at Dunblane Primary School on 13 march 1996*. Edinburgh: The Stationary Office, 1996. 175 p.

- DAVIDSON, O. G. *Under fire: the NRA and the battle for gun control*. Iowa City: University of Iowa Press, 1998.
- DEBATES. *Segurança pública como tarefa do Estado e da sociedade*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stifung, 1998, n. 18, 198 p.
- DIMAIO, V. J. M. *Gunshot wounds: practical aspects of firearms, ballistics, and forensic techniques*. New York: Elsevier, 1985. 220 p.
- DIZARD, J. E. *Guns in America: a reader*. New York: New York University Press, 1994. 400 p.
- DYE, T. R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.
- EASTMAN, A. C. Colômbia: epidemiologia e violência. In: PINHEIRO, P. S. et al. (Org.). *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998, Parte III. p. 73-94.
- ENRIQUEZ, E. *Da horda ao estado: psicanálise do vínculo social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1990. 404 p.
- FBI – FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. *Crime in United States*. Washington, DC, 1998.
- FCTG – FIREARMS CONTROL TASK GROUP. *A review of firearm statistic and regulations in selected countries*. Ottawa: Department of Justice Canada – Research, Statistics and Evaluation Directorate, 1995.
- GODMIN, M. L. e SCHREDEL J. R. Gun Control Politics in California. In: BRUCE, J. M. e WILCOX, C. *The changing politics of gun control*. Maryland: Howman & Littlefield Publishers, 1998. cap. 5, p. 88-106.
- GOMES, Luiz Flávio; OLIVEIRA, W. T. *Leis das armas de fogo no Brasil*. São Paulo, 1999, 311 p.
- GREENWOOD, C. *Tactics in the police use of firearms*. Todmorden: H. Leah, 1969.
- GREGORI, J. *Desarmar é preciso*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 09.10.1997. Caderno 1, p. 3.
- HALBROOK, S. P. *That every man be armed: the evolution of a constitutional right*, 1984, 274 p.

- HARDY, D. T. *Origins and development of the second amendment*. Southport: Blacksmith Corp, 1986.
- HENIGAN, D. A. et al. *Guns and the constitution: the myth of second amendment protection for firearms in America*. Northampton: Aletheia, 1995.
- HINTER, J. President's column. *Pointblank*, Calgary, vol. 10, n. 10, p. 3, out. 2000.
- HOLEFF, T. L. *Gun control: Opposing viewpoints*. San Diego: Greenhaven Press, Inc., 1997, 185 p.
- HURST, C. E. *Social inequality: forms, causes, and consequences*. 2. ed. Needham Heights: Ally & Bacon Company, 1995. 435 p.
- ILANUD. Índice de Criminalidade. São Paulo, *Revista do ILANUD*, n. 02, 1998.
- . Pesquisa de Vitimização. São Paulo, *Revista do ILANUD*, n. 10, 1998.
- . Armas de Fogo. São Paulo, *Revista do ILANUD*, n. 11, 1998.
- . Armas de Fogo II. São Paulo, *Revista do ILANUD*, n. 16, 2001.
- KAHN, T. Armas de fogo: argumentos para o debate. *Revista do ILANUD*, São Paulo, n. 16, p. 45-69, 2001.
- KATES, D. B. Jr. *Why handgun bans can't work*. Bellevue: Second Amendment Foundation, 1982.
- . *Handgun prohibition and the original meaning of the second amendment*. Michigan Law Review, 1983, 82 p.
- KELLERMAN, L. A. et al. *Injuries and deaths due to firearms in the home*. Emory University, 1998.
- KIM, H. H. *Guns and violence*. San Diego: Greenhaven Press, Inc. 1999, 219 p.
- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Michigan: HarperCollins College Publishers, 1995. 253 p.
- KLECK, G. *Targeting guns: firearms and their control*. New York: Walter de Gruyter Inc., 1997a. 450 p.
- . *The great American gun debate: essays in firearms and violence*. San Francisco: Pacific Research, 1997b.

- KLIER, B et al. *Gun control: restricting rights or protecting people?*. Wylie-USA: Information Plus, 1999. 171 p.
- KOPEL, D. B. *Gun control in Great Britain: saving lives or constricting liberty?* Chicago: The University of Illinois at Chicago, 1992a. 137 p.
- . *The samurai, the mountie, and the cowboy: should America adopt the gun controls of other democracies?*. New York: Prometheus Books, 1992b. 469 p.
- KRISTA, R. D. Et al. *Firearm violence: an annotated bibliography*. Johns Hopkins Center for Gun Policy and Research, Baltimore, 1997. 84 p.
- KRUSCHKE, E. R. *Gun control, a reference handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO Inc., 1995.
- LEI não evita aumento de assassinato. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 31.06.2000, Caderno Cotidiano, p. C3.
- LIMA, R. Maioria das vítimas de tiro no Rio é jovem. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 23.10.1996, Caderno 3, p. 4.
- LIMA, R. S. *Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no município de São Paulo*. São Paulo: USP – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2000. 112 p.
- LIMINAR do STF suspende item de medida provisória que vetava o registro de armamentos até 31 de dezembro. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19.10.2000, Caderno Cotidiano, p. 1.
- LOTT, J. Jr. *More guns, less crime*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.
- LOZANO, A. Campanha pelo desarmamento e contra a violência. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 08.10.1997a, Caderno Cotidiano, p. 3.
- . Números da polícia indicam que está aumentando a quantidade de armas clandestinas em São Paulo. *Folha de S. Paulo*, 05.01.1997b, Caderno Cotidiano, p. 3.
- . Especialistas defendem desarmamento. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15.08.1996, Caderno Cotidiano, p. 2.
- MARTINEK, W. L. et al. Jackboots or lace panties? The bureau of alcohol, tobacco and firearms. In: BRUCE, J. M. e WILCOX,

- C. *The changing politics of gun control*. Maryland: Howman & Littlefield Publishers, 1998. cap. 2, p. 17-44.
- MCGIRK, T. Guerra ao crime. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29.06.2000, Caderno Especial 2, p. 10.
- MESQUITA, M. Violência, segurança e justiça: a construção da impunidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 32, n. 2, 1998.
- MUKHERJEE, S. e CARCOCH, C. *Violent deaths and firearms in Australia: data and trends*, Australian Institute of Criminology, 1996. 90 p.
- PATTERSON, S. C. e EARKIS, K. R. Congress and gun control. In: BRUCE, J. M. e WILCOX, C. *The changing politics of gun control*. Maryland: Howman & Littlefield Publishers, 1998. cap. 3, p. 45-73.
- PINHEIRO, P. S. et al. (Org.). *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998. 254 p.
- PONTONNE, S. *Gun Control Issues*. New York: Nova Science Publisher, Inc., 1997. 177 p.
- SABATIER, P. A. e HANK, C. J. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Westview Press, Inc., 1993, 290 p.
- SCARFF, E. *Firearms control in Canada: an evaluation*. Ottawa: Ministry of the Solicitor General of Canada, 1981. 36 p.
- SIEBEL, B. J. *City lawsuits against gun industry: a roadmap for reforming gun industry misconduct*. Saint Louis: St. Louis University Public Law Review, 1999.
- SILVA, J. G. *Porte de armas no direito brasileiro: comentários a Lei 9.437, de 20.02.1997*, Leme, Led, 1997, 216 p.
- SPITZER, R.J. *The politics of gun control*. New Jersey: Chatham House Publisher, 1995.
- SUGARMANN, J. *National Rifle Association: money, firepower & fear*. Washington, D. C., 1991.
- UM pacto de paz. Rio de Janeiro: *Revista Época* 29.03.1999, p. 36-40.
- UN – UNITED NATIONS. *International study on firearms regulation*. New York: United Nation Publication, 1998, 184 p.

- UTTER, G. H. *Encyclopedia of gun control and gun rights*. Phoenix: Oryx Press, 2000, 376 p.
- WEBSTER, D e JENS, L. e. *Myths about defensive gun use and permissive gun carry laws*. Berkeley: Berkeley Media Studies Group, 2000.
- WINTEMUTE, G. et al. *The choice of weapons in firearms suicides*. American Journal of Public Health, 78, n. 7, 1988.

REFERÊNCIAS DA INTERNET

- ABCNews. *Armed with data*. Disponível em: <http://more.abcnews.go.com/sections/us/dailynews/guns_damage.html>. Acesso em: 16.05.2001a.
- . *When laws take aim at guns*. Disponível em: <http://more.abcnews.go.com/sections/us/dailynews/guns_laws.html>. Acesso em: 16.05.2001b.
- . *Legal assault on firearms*. Disponível em: <http://www.abcnews.go.com/sections/us/DailyNews/guns_lawsuit.html>. Acesso em: 16.05.2001c.
- . *Firearms Tracking*. Disponível em: <http://www.abcnews.go.com/sections/us/DailyNews/clinton_guns000118.html>. Acesso em: 16.05.2001d.
- AFB – AUSTRALIAN FIREAMRS BUYBACK. *Moving around this site*. Disponível em: <<http://www.gun.law.gov.au/Guns/intromain.htm>>. Acesso em: 07.07.2001a.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT. *Consultation draft: firearms safety training report*. Disponível em: <<http://www.law.gov.au/publications/firesafety/safety1.html>>. Acesso em: 16.05.2001.
- BATF – BUREAU OF ALCOHOL TOBACO & FIREARMS. *Office of the Attorner General*. Disponível em: <<http://www.atf.treas.gov/firearms/bradylaw/attorn.htm>>. Acesso em: 16.05.2001a.
- . *Crime gun trace reports (1999) national report*. Disponível em: <<http://www.atf.treas.gov/firearms/ycgii/1999/index.htm>>. Acesso em: 16.05.2001b.

- . *Federal laws regulating firearms*. Disponível em: <<http://www.atf.treas.gov/firearms/legal/brady.htm>>. Acesso em: 16.05.2001c.
- . *Federal register: rules and regulations*. Disponível em: <<http://www.atf.treas.gov/firearms/bradylaw/bradyregs.htm>>. Acesso em: 16.05.2001d.
- . *Brady Law*. Disponível em: <<http://www.atf.treas.gov/firearms/bradylaw/alien.htm>>. Acesso em: 16.05.2001e.
- CBC – CANADIAN BROADCAST COMPANY. *Furor over firearms: the verdict on Canada's gun control law*. Disponível em: <http://www.cbc.ca/news/radionews/context/firearms_2.html>. Acesso em: 16.05.2001.
- CBT – CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TIRO. *Levantamento sócio econômico e turístico correlacionado com o tiro*. Disponível em: <http://www.cbt.org.br/levantamento_cbt.html>. Acesso em: 20.10.2000.
- CFC – CANADIAN FIREARMS CENTRE. *History of firearms control in Canada*. Disponível em: <http://www.cfc.gc.ca/historical/firearms/firearms_control.html>. Acesso em: 16.05.2001a.
- . *Amnesties firearms statistics*. Disponível em: <http://www.cfc.gc.ca/illegal_move/1978/Default.html>. Acesso em: 16.05.2001b.
- . *Minister of Justice announces final regulation to the firearms act regulation*. Disponível em: <http://www.cfc.gc.ca/general_public/news_releases/Bregs_en.html>. Acesso em: 16.05.2001c.
- . *I carry a firearm for wilderness protection*. Disponível em: <http://www.cfc.gc.ca/owners&users/fact_sheets/wild_en.html>. Acesso em: 16.05.2001d.
- . *Bulletin 38*. Disponível em: <<http://cfc.gc.ca/owners&users/bulletins/bulletin38.html>>. Acesso em: 16.05.2001e.
- . *An auctioneer who sells firearms*. Disponível em: <http://cfc.gc.ca/owners&users/fact_sheets/auctioneer_en.htm>. Acesso em: 16.05.2001f.
- . *I am a farmer or rancher*. Disponível em: <http://cfc.gc.ca/owners&users/fact_sheets/Farmer_Rancher_en.html>. Acesso em: 16.05.2001g.

-
- . *About the communication group*. Disponível em: <<http://www.cfc-ccaf.gc.ca/owners&users/about/Default.html>>. Acesso em: 16.05.2001h.
- . *Canada's firearms Act – safe transport regulations for firearms*. Disponível em: <<http://www.cfc-ccaf.gc.ca/owners%26users/pamphlets/transport.html>>. Acesso em: 16.05.2001i.
- . *Canada's firearms act - safe storage regulations*. Disponível em: <<http://www.cfc-ccaf.gc.ca/owners%26users/pamphlets/storage.html>>. Acesso em: 16.05.2001j.
- . *Background on firearm amnesties*. Disponível em: <<http://cfc.gc.ca/owners%26users/bulletins/special/police/bulletin6.html>>. Acesso em: 20.10.2001k.
- . *Amnesty*. Disponível em: <<http://cfc.gc.ca/owners%26users/bulletins/special/businesses/bulletin%2D13.html>>. Acesso em: 20.10.2001l.
- . *Study on recovery firearms released*. Disponível em: <http://cfc.gc.ca/general_public/news_releases/studfire_en.html>. Acesso em: 31.05.2001m.
- . *Report on firearm incidents in Winnipeg released*. Disponível em: <http://cfc.gc.ca/general_public/news_releases/firinc_en.html>. Acesso em: 31.05.2001n.
- . *Bandwagons*. Disponível em: <<http://cfc.gc.ca/owners&users/articles/bandwagons.html>>. Acesso em: 31.05.2001o.
- . *Statistical study of federal legislation released*. Disponível em: <http://cfc.gc.ca/general_public/news_releases/farep_en.html>. Acesso em: 31.05.2001p.
- . *Firearms act - first annual report*. Disponível em: <http://cfc.gc.ca/general_public/annual%20report/Default.html>. Acesso em: 31.05.2001q.
- . *Making a difference : the firearms Act*. Disponível em: <http://www.cfc.gc.ca/general_public/difference/Default.html>. Acesso em: 31.05.2001r.
- . *Amnesty - prohibited handguns and unregistered restricted firearms*. Disponível em: <<http://www.cfccaf.gc.ca/owners%26users/bulletins/special/public%5Fagents/bulletin12.html>>. Acesso em: 31.05.2001s.

- CGC – COALITION FOR GUN CONTROL. *About the coalition for gun control*. Disponível em: <<http://www.guncontrol.ca/Content/about.htm>>. Acesso em: 31.05.2001a.
- . *The gun control story*. Disponível em: <<http://www.guncontrol.ca/Content/TheGunControlStory.html>>. Acesso em: 31.05.2001b.
- . *Provincial backgrounders*. Disponível em: <<http://www.guncontrol.ca/Content/provinces.html>>. Acesso em: 31.05.2001c.
- . *Guns and domestic violence: how the new law can help*. Disponível em: <<http://www.guncontrol.ca/Content/DomesticViolence.html>>. Acesso em: 31.05.2001d.
- . *The constitutional challenge against the firearms act*. Disponível em: <<http://www.guncontrol.ca/Content/ConstitutionalChallenge.html>>. Acesso em: 31.05.2001e.
- . *Gun control news 2000-2001*. Disponível em: <<http://www.guncontrol.ca/Content/news.html>>. Acesso em: 31.05.2001f.
- . *Firearms misuse*. Disponível em: <<http://www.guncontrol.ca/Content/FirearmsMisuse.html#1>>. Acesso em: 31.05.2001g.
- . *Kids and guns*. Disponível em: <<http://www.guncontrol.ca/Content/Kids.html>>. Acesso em: 31.05.2001h.
- . *Gun control news 2000-2001*. Disponível em: <<http://www.guncontrol.ca/Content/news.html>>. Acesso em: 31.05.2001i.
- . *The case for gun control*. Disponível em: <http://www.guncontrol.ca/Content/TheCaseForGunControl.html>>. Acesso em: 31.05.2001j.
- . *Canada's gun control laws*. Disponível em: <<http://www.guncontrol.ca/Content/GunControlLaws.html>>. Acesso em: 31.05.2001k.
- CNN. *Litigation moving gun-control issue into courts*. Disponível em: <<http://www.cnn.com/LAW/trials.and.cases/>>. Acesso em: 07.07.2001.
- CSGV – COALITION TO STOP GUN VIOLENCE. *Gun violence: suicide*. Disponível em: http://www.csgv.org/content/resources/frame_resc_intro.html>. Acesso em: 07.07.2001a.
- . *Recent public health studies*. Disponível em: http://www.csgv.org/content/resources/resc_facts_research.html>. Acesso em: 07.07.2001b.

- . *Did you know?* Disponível em: <http://www.csgv.org/content/resources/resc_2amend_truth.html>. Acesso em: 07.07.2001c.
- . *About us.* Disponível em: <http://www.csgv.org/content/coalition/frame_coal_intro.html>. Acesso em: 07.07.2001d.
- . *Clinton proposes new efforts to reduce gun violence.* Disponível em: <http://www.csgv.org/content/archive/archive_edfund_news_vol22_feb2000.html>. Acesso em: 07.07.2001e.
- . *Studies & reports: school violence.* Disponível em: <http://www.csgv.org/content/resources/resc_research_schoolviolence.html>. Acesso em: 07.07.2001f.
- . *Concealed carry weapons.* Disponível em: <http://www.csgv.org/content/coalition/frame_coal_intro.html>. Acesso em: 07.07.2001g.
- . *Countering firearm industry immunity.* Disponível em: <http://www.csgv.org/content/resources/resc_pubpolicy_immunity_litigat.html>. Acesso em: 07.07.2001h.
- . *Firearms industry immunity legislation.* Disponível em: <http://www.csgv.org/content/coalition/coal_immunleg.html>. Acesso em: 07.07.2001i.
- . *The facts about gun violence.* Disponível em: <http://www.csgv.org/content/resources/resc_facts_thefacts.html>. Acesso em: 07.07.2001j.
- . *Countering firearm industry immunity.* Disponível em: <http://www.csgv.org/content/resources/resc_pubpolicy_immunity.html>. Acesso em: 07.07.2001k.
- . *The cost of gun violence.* Disponível em: <http://www.csgv.org/content/resources/resc_facts_costguns.html>. Acesso em: 07.07.2001l.
- DE FRANCESCO, S. et al. *A gun policy glossary: policy, legal, and public health terms*, Baltimore. Johns Hopkins Center for Gun Policy and Research : Baltimore, 2000. Disponível em: <http://support.jhsph.edu/departments/gunpolicy/documents/Glossary.pdf>>. Acesso em: 20.10.2000.
- DESARME. *Votação do Estatuto do Desarmamento na CCJ é adiada para esta quarta-feira*, 21.10.2003. Disponível em: <<http://www.desarme.org>>. Acesso em: 25.04.2004.

- . *ONGs entregam a comissão análise sobre proposta de regulamentação do Estatuto, 19/04/2004*. Disponível em: <<http://www.desarme.org>>. Acesso em: 25.04.2004.
- DFP – DETROIT FREE PRESS. *Gun laws' effect on crime seems minimal*. Disponível em: <http://www.freep.com/news/mich/exile31_20000531.htm>. Acesso em: 07.01.2001.
- DHNET. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/novapolicia/plano_segpub.htm>. Acesso em: 25.04.2004.
- GAGLC – GREAT AUSTRALIAN GUN LAW CON. Disponível em: <<http://members.ozemail.com.au/~confiles/index.html>>. Acesso em: 07.07.2001.
- GCA – GUN CONTROL AUSTRALIA. *Gun safety training: the joke continues – part three*. Disponível em: <<http://www.guncontrol.org.au/4-1-00.html>>. Acesso em: 07.07.2001a.
- . *Gun safety training: the joke continues – part two*. Disponível em: <<http://www.guncontrol.org.au/20-12-99.html>>. Acesso em: 07.07.2001b.
- . *Atlanta shootings – do australian politicians care?* Disponível em: <<http://www.guncontrol.org.au/30-7-99.html>>. Acesso em: 04.02.2001c.
- HAC – HOME AFFAIRS COMMITTEE. *The firearms (amendment) acts 1997*. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmhaff/95/9507.htm>>. Acesso em: 07.07.2001a.
- . *Memorandum by the gun control network*. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmhaff/95/95ap36.htm>>. Acesso em: 07.07.2001b.
- . *Memorandum by Mr Colin Greenwood*. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmhaff/95/95ap25.htm>>. Acesso em: 07.07.2001c.
- . *Principles of firearms control*. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmhaff/95/9504.htm>>. Acesso em: 07.07.2001d.
- . *The structure of firearms licensing*. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmhaff/95/9505.htm>>. Acesso em: 07.07.2001e.

- . *Memorandum by the Home Office*. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmhaff/95/95ap05.htm>>. Acesso em: 07.07.2001f.
- . *Home Affairs – second report*. Disponível em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmhaff/95/9502.htm>>. Acesso em: 07.07.2001g.
- . *Appendices to the minutes of evidence*. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmhaff/95/95ap01.htm>>. Acesso em: 07.07.2001h.
- . *Additional Memorandum by Mr. Colin Greenwood containing statistics relating to air weapon offences*. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmhaff/95/95ap26.htm>>. Acesso em: 07.07.2001i.
- . *Memorandum by Ms. Kate Broadhurst and professor John Benyon, Scarman Centre, University of Leicester*. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmhaff/95/95ap28.htm>>. Acesso em: 07.07.2001j.
- HCI – HANDGUN CONTROL, INC. *The Second Amendment*. Disponível em: <<http://www.bradycampaign.org/facts/issuebriefs/second.asp>>. Acesso em: 07.07.2001a.
- . *About us*. Disponível em: <<http://www.bradycampaign.org/about/index.asp>>. Acesso em: 07.07.2001b.
- . *Waiting periods and background checks*. Disponível em: <<http://www.bradycampaign.org/facts/issuebriefs/background.asp>>. Acesso em: 07.07.2001c.
- IANSA – INTERNATIONAL ACTION NETWORK ON SMALL ARMS. Disponível em: <<http://www.iansa.org>>. Acesso em: 12.05.2004.
- IPPNW – INTERNATIONAL PHYSICIANS FOR THE PREVENTION OF NUCLEAR WAR. Disponível em: <<http://www.ippnw>>. Acesso em: 07.07.2001.
- JHP – JOHN HOPKINS UNIVERSITY. *Fact Sheet on Gun Injury and Policy*. Disponível em: <<http://support.jhsph.edu/departments/gunpolicy/factsheets.cfm>>. Acesso em: 07.07.2001.
- LOMBARDI, R. *Armas roubadas abastecem comércio ilegal*. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/cidades/Armas>>. Acesso em: 16.01.2000.

- MINEIRO, P. *Armas e criminalidade – o ciclo do medo*. Disponível em: <<http://www.etm.com.br/pesquisa-public/cadernos.html>>. Acesso em: 16.01.2000.
- MJ – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA *Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/seguranca/desarmamento.pdf>>. Acesso em: 25.04.2004a.
- . *Infoseg*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/senasp/infoseg1.htm>>. Acesso em: 20.04.2004b.
- . *Divulgação dos Projetos Aprovados no Concurso de Dotações para Pesquisas Aplicadas*. Disponível em: http://www.mj.gov.br/senasp/senasp/resultado_anpocs.htm>. Acesso em: 25.04.2004c.
- . *Consulta Popular - Regulamentação do Estatuto do Desarmamento*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sal/consultas/desarme/default.htm>>. Acesso em: 20.04.2004d.
- . *Plano Nacional de Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/home_plano.htm>. Acesso em: 25.04.2004e.
- . *Decreto 5.123, de 1 de julho de 2004. Regulamenta a Lei 10.826*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/seguranca/dec5123_desarmamento.pdf>. Acesso em: 15/07/2004f.
- NFA – NATIONAL FIREARMS ASSOCIATION. *The NFA is the united voice of canadian firearm owners*. Disponível em: <<http://www.nfa.ca.html>>. Acesso em: 17.01.2001.
- NRA – NATIONAL RIFLE ASSOCIATION. *A brief history of NRA*. Disponível em: <<http://www.nrahq.org/history.asp>>. Acesso em: 07.07.2001a.
- . *Youth programs NRA HQ*. Disponível em: <<http://www.nrahq.org/youth>>. Acesso em: 07.07.2001b.
- . *Eddie eagle*. Disponível em: <<http://www.nrahq.org/safety/eddie/>>. Acesso em: 20.10.2001c.
- . *Refuse to be a victim*. Disponível em: <<http://www.nrahq.org/safety/rtbav>>. Acesso em: 07.07.2001d.
- . *The NRA Foundation*. Disponível em: <<http://www.nrafoundation.org>>. Acesso em: 07.07.2001e.
- NSSC – NATIONAL SCHOOL SAFETY CENTER'S. *Report on school associated violent death 2000*. Disponível em: <http://>

www.nssc1.org/studies/statisticresourcespdf.pdf>. Acesso em: 07.07.2001.

OJJDP – OFFICE OF JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTIO. *Project exile, U.S. Attorney's Office - district of virginia (Profile No. 38)*. Disponível em: <http://www.ojjdp.ncjrs.org/pubs/gun_violence/profile38.html>. Acesso em: 20.04.2000.

PC – PHILADELPHIA CITYPAPER. *What if the gun nuts are right? Operation Target aims at gun offenders*. Disponível em: <<http://www.latimes.com/wires/wpolitics/20000508/CB00V0205.html>>. Acesso em: 06.04.2000.

PF – POLÍCIA FEDERAL. *Relatório 2000*. Disponível em: <http://www.dpf.gov.br/relatório2000/Relatório2000_NOVO_arquivos/frame.html>. Acesso em: 15.04.2001.

———. *Legislação sobre porte de armas*. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br>>. Acesso em: 25.04.2004.

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Projeto de Segurança Pública para o Brasil*. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em: 25.04.2004.

TMM – THE MILITIA OF MONTANA. *The Militia of Montana*. Disponível em: <<http://www.militiaofmontana.com>>. Acesso em: 07.07.2001.

GLOSSÁRIO ■

Antiguidades: definem-se assim as armas fabricadas anteriormente a uma determinada data e valorizadas em função de sua antiguidade ou pela relação com determinada uma época ou evento marcante da história e cultura do país.

Armas de ar comprimido: são as armas que disparam projéteis pela força da expansão de ar comprimido, dentro da própria arma ou pelo uso de cilindros pressurizados.

Armas de assalto: têm categorização controversa. A definição inicial recaía sobre metralhadoras, submetralhadoras, rifles e pistolas, armas que usam pentes de balas, carregam cartuchos e, ao disparar, ejetam os cartuchos automaticamente em uma série contínua, por um único aperto no gatilho. A definição foi ampliada posteriormente, passando a ser referente às armas semi-automáticas que disparam uma bala por vez a cada aperto no gatilho, e que também possuem características de uso militar, dadas as possibilidades da adição de pentes de maior capacidade, mira telescópica, apoios para mãos e ombros etc.

Armas de fogo: são armas que disparam projéteis pela força da liberação de gases devido à reação química da queima de pólvora ou substância similar dentro do cartucho ou da câmara em que a munição é armazenada.

Armas inteligentes (*smart gun*): trata-se de armas cuja exclusividade de uso pelo proprietário é garantida pelo reconhecimento da impressão digital ou por outro meio de reconhecimento de alta tecnologia.

Cadeados de gatilho (*trigger lock*): são dispositivos colocados no gatilho das armas para evitar disparos acidentais ou uso da arma por pessoas não autorizadas.

Carabinas: fazem parte de uma subcategoria dos rifles, porém, além de terem tamanho inferior, seus projéteis têm menor alcance e menor poder de perfuração.

Cartucheiras (*shotguns*): trata-se de tipos de espingardas de curto alcance, que disparam cartuchos contendo inúmeros projéteis, ou seja, chumbinhos. Existem cartucheiras de um e de dois canos, cujo comprimento pode ser mais de 24 polegadas. Algumas não dispõem de raia internas.

Consistência: é o grau de junção, de aderência e de complementação entre partes ou elementos pertencentes a um sistema.

Counter-signatory: trata-se da declaração assinada por alguém, atestando o bom comportamento social de outra pessoa, a quem conheça por determinado tempo.

Efetividade: é o impacto geral causado por determinada ação ou intervenção, que extrapola a meta original e cria outros impactos em áreas além da originalmente pretendida.

Eficácia: é a medida em que algo planejado ou tido como meta é, de fato, realizado ou alcançado.

Eficiência: mede o quanto determinados recursos materiais e/ou intelectuais são bem empregados para a obtenção de determinado produto ou resultado.

Elegibilidade: é a condição de estar apto, habilitado, à posse ou porte de armas.

Espingardas (shotguns): trata-se de armas longas de um só cano e com características semelhantes às das cartucheiras.

Imitações: consistem em cópias imperfeitas, de plástico, madeira ou outros materiais com finalidade de brinquedo, mas que, mediante a alta qualidade da fabricação e em certas condições de baixa possibilidade de identificação visual, podem passar por armas reais, por isso muito usadas em crimes.

Letalidade: é o resultado da combinação da energia cinética de um projétil (calibre, massa e força propulsora do cartucho) e do tipo de ferimento causado por ele ao perfurar ou se chocar com o corpo e seus órgãos internos. Testes físicos em laboratórios demonstram que todas as armas de fogo são capazes de matar, mas há diferentes níveis de eficácia para esse tipo de ação.

Periculosidade: é definida pela facilidade de camuflagem, quantidade de cartuchos armazenados no tambor ou pente, rapidez na repetição de tiro e de recarga, facilidade de mira com precisão e distância de alcance do projétil.

Pistolas (handguns): são armas feitas para ser usadas com uma só mão, disparam projéteis de variados calibres e possuem diversas formas mecânicas de carregamento e de acionamento da munição. Essa definição engloba os tradicionais revólveres de tambores, pistolas automáticas e semi-automáticas que usam pentes de balas e também as pistolas antigas de um só disparo.

Réplicas: trata-se de peças feitas para parecer com as originais, porém não disparam.

Reproduções ou cópias: são fabricadas tal qual as originais, como as réplicas, mas mantêm a capacidade de disparo. São armas reais.

Rifles: são armas de cano longo, cujo manuseio requer o emprego de ambas as mãos e são usadas para alvos a longa distância e para disparar projéteis de variados calibres, com grande poder de penetração.

Saturday night specials: são armas que cabem na palma da mão, comumente de calibre .22, cuja capacidade de armazenamento de balas varia de uma a seis. São, em geral, feitas com material de baixa qualidade, o que as torna, por um lado, baratas e acessíveis, por outro, muito perigosas. Tal perigo consiste no fato da possibilidade de ocorrerem estouros ou ainda de derretimento de certas partes quando são disparadas. Não são armas esportivas porque mal se pode segurá-las e não oferecem precisão de tiro, portanto, só têm utilidade para alvos muito próximos. Fabricantes e usuários têm declarado que elas são perfeitas para o uso defensivo, todavia as estatísticas têm mostrado grande incidência de uso criminoso dessas armas.

Show guns: são feiras realizadas em galpões ou salões nas quais armas e acessórios são comercializados livremente. São muito tradicionais nos EUA, principalmente nos Estados do Sul. Nesses locais, além das armas vendidas nas lojas tradicionais do ramo, podem-se também encontrar armas banidas ou restritas ao uso militar. Em muitos Estados dos EUA, os *show guns* não são submetidos às mesmas fiscalizações das lojas licenciadas, o que caracteriza falha na legislação e, portanto, na efetividade dos controles. Por exemplo, não há necessidade de se fazer a checagem de antecedentes criminais ou de restrições legais dos compradores.

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

<i>Figura 1</i>	- Inter-relações das dimensões de registros do Sinarm	201
<i>Figura 2</i>	- Inter-relações entre cadastros de armas	203
<i>Figura 3</i>	- Novo sistema de controle de armas	222
<i>Figura 4</i>	- Estoques de armas e o escopo dos projetos de lei em tramitação	224
<i>Figura 5</i>	- Grau de elegibilidade à posse de armas	235
<i>Gráfico 1</i>	- Total de homicídios e homicídios com armas	95
<i>Gráfico 2</i>	- Total de roubos e roubos com armas	95
<i>Gráfico 3</i>	- Armas usadas em homicídios na Inglaterra e no País de Gales	96
<i>Gráfico 4</i>	- Armas usadas em roubos na Inglaterra e no País de Gales	97
<i>Gráfico 5</i>	- Percentagem de testamentos com registro de armas	105
<i>Gráfico 6</i>	- Percentual de métodos usados para matar	112
<i>Gráfico 7</i>	- Tipos de mortes com armas	182
<i>Gráfico 8</i>	- Percentagem de homicídios e de acidentes fatais com armas	182
<i>Gráfico 9</i>	- Formas de homicídios no Estado de São Paulo em 1998	195
<i>Gráfico 10</i>	- Números e proporções das causas de homicídios ..	195
<i>Gráfico 11</i>	- Distribuição percentual de homicídios no Estado de São Paulo entre 1980 e 1998	196
<i>Gráfico 12</i>	- Registro e portes de armas concedidos no Município de São Paulo	208

<i>Quadro 1</i>	- Coerção governamental e as controvérsias entre tipos de políticas	40
<i>Quadro 2</i>	- Condições para a obtenção, renovação ou revogação de certificado	88
<i>Quadro 3</i>	- Requisitos para a aquisição e registro de armas	206
<i>Quadro 4</i>	- Requisitos para o porte federal de armas	207
<i>Quadro 5</i>	- Tipos de crimes e mudanças de penalidades	209
<i>Quadro 6</i>	- Itens do projeto de desarmamento e controle de armas de fogo no Brasil	220
<i>Quadro 7</i>	- Sistema de controle de armas de fogo	223
<i>Quadro 8</i>	- Movimento do controle durante o século XX	233
<i>Tabela 1</i>	- Percentagem de apoio a diferentes propostas de controle de armas	114
<i>Tabela 2</i>	- Leis federais sobre armas nos EUA	128
<i>Tabela 3</i>	- Mortes violentas nas escolas americanas	138
<i>Tabela 4</i>	- Armas envolvidas em crimes e recuperadas pela polícia	165
<i>Tabela 5</i>	- Número de armas e gastos com o programa de recompra	179
<i>Tabela 6</i>	- Número de armas por Estados	202
<i>Tabela 7</i>	- Tipos de crimes e mortes (por 100.000)	226
<i>Tabela 8</i>	- Números de pessoas armadas por homicídio com armas	227
<i>Tabela 9</i>	- Proporções de homicídios e roubos	228
<i>Tabela 10</i>	- Elementos de controle	237