
Desarmamento e segurança pública: algumas considerações

PAULO AUGUSTO SOUZA TEIXEIRA

O referendo sobre a proibição da comercialização de armas e munições no Brasil tem recebido destaque no noticiário nacional. Ele é uma das formas de exercício da soberania do povo, juntamente com o plebiscito e a iniciativa popular, conforme previsto no artigo 14 da Constituição Federal. A distinção entre referendo e plebiscito está vinculada ao momento em que o povo é consultado em relação a aprovação de uma lei, seja ela complementar, ordinária ou emenda à Constituição. No plebiscito a consulta ocorre antes da elaboração da lei. Já no referendo, ela se dá depois.

Como o tema é complexo, envolvendo interesses conflitantes, assistimos a manifestações e disputas na mídia pelo “SIM” e pelo “NÃO”. De um lado encontramos a Frente Parlamentar “Brasil Sem Armas”, que defende a proibição e que centra os seus argumentos na redução da violência, em especial dos homicídios. Do outro lado temos a Frente Parlamentar “Pelo Direito de Legítima Defesa”, que tem como principal recurso o sentimento de insegurança da população.

Gostaria de apresentar algumas questões que julgo relevantes para o debate sobre o tema. Começarei abordando o próprio desarmamento e proponho iniciar a nossa discussão pensando em quem queremos desarmar, para que e de que forma.

O século XX recebeu diversas denominações, de acordo com a ótica peculiar de seus observadores. Se Hobsbawm o chamou “breve século XX”¹ o período compreendido entre 1914 e 1991, outros autores, com foco nas suas duas últimas décadas (1980 a 2000), o denominaram “século do crime”². Essa denominação destaca o desenvolvimento das ações criminosas organizadas. Elas envolvem complexas operações de transferência de fundos que, através de sistemas financeiros globalizados, chegam a movimentar cifras superiores ao Produto Interno Bruto³ de diversos países. Elas financiam e são sustentadas por diversas atividades ilícitas e mobilizam pessoas de diferentes classes sociais. Se a produção e o uso das drogas remontam as mais remotas eras, o seu comércio em escala global tem data mais recente. Além das drogas, outras redes criminosas internacionais desafiam os sistemas policiais locais, como as de tráfico de seres humanos e as de armas. Segundo Ziegler⁴ (1998), o crime organizado constitui-se numa ameaça à própria democracia.

A conceituação de crime organizado foge do escopo do presente trabalho, entretanto podemos encontrar aspectos comuns nos conceitos apresentados por diferentes autores. Esses aspectos são: busca de apoio para a sua atuação no âmbito institucional – desenvolvendo uma relação próxima com instituições do Estado, tem como engrenagem o sistema capitalista, possui hierarquia e clara divisão de funções, além de buscar altos lucros. Prefiro utilizar

1 HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos : o breve século XX : 1914-1991*. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

2 ARBEX JR., Jose & TOGNOLLI, Cláudio Julio. *O século do crime*. São Paulo : Boitempo editorial, 1996. 221 p.

3 O Produto Interno Bruto se constitui no principal indicador da atividade econômica. Exprime o valor da produção realizada dentro das fronteiras geográficas de um país, num determinado período, independentemente da nacionalidade das unidades produtoras. A produção da economia informal não é computada no cálculo do PIB nacional.

4 ZIEGLER, Jean. *Os senhores do crime*. Rio de Janeiro : Record, 2003. 332 p.

a terminologia “ações criminosas organizadas” que dá conta de um conjunto maior de grupos que praticam crimes e que não se enquadram rigidamente nos conceitos acadêmicos sobre o tema.

Diferente da droga onde a ilegalidade se dá desde a produção, no caso das armas de fogo há uma produção legal destinada a defesa individual ou coletiva. Essas armas são formalmente controladas pelo Exército Brasileiro e pela Polícia Federal, cujas ações são complementadas pelas polícias estaduais. Há um grande número de armas que são ilegais, seja pelo fato de terem entrado irregularmente no país ou pelo fato de serem produto de furto ou de roubo a pessoa ou instituição legalmente autorizadas a adquiri-las e utilizá-las. Com relação à fiscalização e ao controle das armas legais, o Estado brasileiro desenvolveu instrumentos jurídicos e políticos para lidar com a questão, como o Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) e seu regulamento (Dec. nº 5.123/2004). Contudo, em relação ao tráfico ilícito de armas e de munições, esses instrumentos ainda são frágeis.

Então, podemos estabelecer preliminarmente alguns dos atores da questão do desarmamento. Temos o Estado, que para exercitar o monopólio do uso legítimo da força dispõe de contingentes armados, seja para a defesa territorial (missão destinada às Forças Armadas), seja para manter a ordem pública (missão destinada às organizações policiais). Temos os cidadãos divididos entre os que julgam que a defesa de suas vidas e propriedades requer o armamento e aqueles que acreditam que para a redução da violência há necessidade de proibir imediatamente o uso de armas de fogo. Temos aqueles que utilizam armas, geralmente de pequeno porte, como revólveres e pistolas, para a prática de delitos como homicídios e crimes contra o patrimônio em geral. Temos ainda grupos que utilizam armamentos variados, incluindo armas consideradas “de guerra”, como fuzis e submetralhadoras para a realização de atividades criminosas organizadas como o roubo a estabelecimentos financeiros e transporte de drogas entre diversos pontos da cidade (“bonde”). A delimitação de quem deve ser

desarmado permite uma maior clareza, tanto na previsão das ações necessárias, quanto em relação aos impactos esperados. Além desses atores temos diversos grupos de interesse, como a indústria bélica nacional e internacional e grupos de defesa de direitos humanos.

Então, se há uma produção legal de armas e munições e se o Estado dispõe de mecanismos de controle e fiscalização, para que desarmar a população? Os principais argumentos dos que defendem o desarmamento residem no aumento expressivo dos homicídios. De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais lançada pelo IBGE em 2004, no Brasil, entre 1980 e 2000, 586.367 pessoas foram vítimas de homicídios, sendo dois terços delas nos anos 90. Eles passaram a ser a principal causa externa de óbitos masculinos, superando os acidentes de trânsito que lideravam o *ranking* nos anos 80.

Esses homicídios se comportam de forma distinta em relação ao gênero da vítima. Homens com idade entre 15 e 24 anos foram as vítimas preferenciais das armas de fogo. Entre 1991 e 2000, ocorreu um aumento de 95% das taxas de mortalidade dessa faixa para grupos de 100 mil habitantes. Em 2000, as maiores taxas eram do Rio de Janeiro (182), Pernambuco (180), Espírito Santo (122), São Paulo (115) e Distrito Federal (113). Em números absolutos, em 1991, foram vítimas de homicídio 5.220 homens nessa faixa de idade, com uso de armas de fogo, e outros 12.233 foram mortos da mesma forma, em 2000.

De acordo com um estudo⁵ realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) sobre a incidência de homicídios causados por armas de fogo nas regiões metropolitanas brasileiras⁶, a taxa média por 100 mil habitantes nessas regiões é de 33,5. As

5 Valores absolutos obtidos a partir do banco de dados dos Sistemas de Informação sobre Mortalidade (SIM) – 1996 a 2002.

6 Foram consideradas as Regiões Metropolitanas e os Núcleos Metropolitanos divulgados pelo Censo 2000 do IBGE e a Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal.

regiões metropolitanas com maiores taxas foram: Vitória (66,5), Recife (60,6), Rio de Janeiro (49,7), Maceió (39,8) e São Paulo (36,5).

Considerando que a redução do uso de armas de fogo poderia alterar essa escalada do número de homicídios, resta responder quais as formas de desarmar a população. Em linhas gerais, têm sido utilizadas duas estratégias. Em relação às pessoas que possuem armas com objetivo de defesa e que podem tornar-se agressores, eles têm sido estimulados a devolvê-las voluntariamente, através de campanhas desenvolvidas tanto pelo governo federal quanto pelo governo dos estados, e que incluem a recompensa financeira para as devoluções. No caso das armas em poder dos criminosos, tem havido uma intensificação nas apreensões de armas, estejam essas armas nas mãos de pequenos delinqüentes ou de grupos organizados.

Segundo as primeiras avaliações feitas pelo Ministério da Saúde em 2005, possivelmente o Estatuto do Desarmamento (2003) e a campanha de entrega voluntária de armas (2004) podem ter contribuído para a redução da mortalidade por arma de fogo no Brasil. O número de óbitos caiu em 18 estados e, em 2004, houve uma queda de 8,2% em relação ao ano anterior.

De acordo com dados da SENASP, os cinco estados com as maiores taxas de recolhimento de armas estão todos acima da média nacional, que é de aproximadamente 134 armas para cada 100mil habitantes. São eles: Sergipe (460,2), Distrito Federal (258,4), Santa Catarina (204,6), Mato Grosso do Sul (203,8) e Rio de Janeiro (193,2).

Respondidas estas questões preliminares gostaria de apresentar algumas informações sobre a participação do Rio de Janeiro nessa ação nacional de controle sobre as armas de fogo. O Estado foi o pioneiro na campanha pelo desarmamento. Em março de 1999, o Governo do Estado lançou, em parceria com a sociedade civil, a campanha “Rio, abaixe essa arma”, com o objetivo de deflagrar diversos tipos de ação, tanto policiais, quanto de conscientização, para combater a violência armada no Estado. Ainda naquele ano, foi

sancionada uma lei estadual que proibia a venda de armas no Rio de Janeiro. Foi impetrado recurso, pelos comerciantes de armas, alegando a inconstitucionalidade da lei por tratar de matéria de competência da União. Apesar da argumentação ter sido acolhida pela Justiça, um dos objetivos da lei – abrir um debate nacional sobre o controle de armas – foi alcançado, com outros Estados tomando iniciativas semelhantes. O resultado foi o envio de mensagem do Executivo Federal ao Congresso proibindo a venda de armas.

O Rio de Janeiro também se antecipou em relação a premiação para a devolução voluntária de armas de fogo. O Instituto de Segurança Pública (ISP) ficou encarregado do processo de pagamento de recompensas aos cidadãos que devolvessem suas armas voluntariamente, bem como aos policiais que apreendessem armas de fogo. Atualmente, o ISP formaliza os processos de gratificação a policiais que apresentarem armas de fogo nas delegacias⁷. As armas apreendidas por policiais durante as suas ações são encaminhadas ao Instituto de Criminalística Carlos Éboli, para serem periciadas, em seguida, são encaminhadas para destruição. A perícia das armas devolvidas reduz as possibilidades de destruição de provas de cometimento de crimes. Os cidadãos que entregam suas armas nas delegacias policiais recebem a recompensa financeira paga pela Polícia Federal⁸, de acordo com convênio firmado entre os governos estadual e federal.

Além do fato do Rio de Janeiro apresentar altas taxas de devoluções voluntárias de armas de fogo (193,2), gostaria de destacar um outro aspecto importante: as ações desenvolvidas que resultaram em retirada de armas das mãos de criminosos.

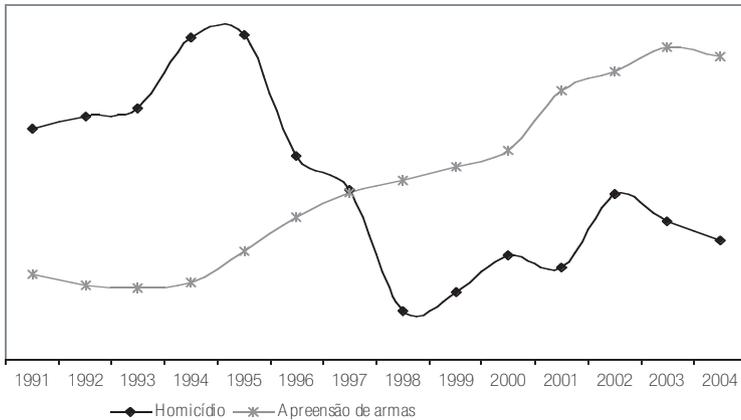
Se nos anos 90 assistíamos a uma elevação considerável do número de homicídios praticados com armas de fogo, havia um

7 A regulamentação da Lei 4.365 foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro no dia 18 de julho de 2004.

8 Decreto nº 36.113, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro nº 160.

baixo número de apreensões dessas armas. Segundo análises realizadas no ISP, quando observamos intervalos de anos inteiros, percebe-se que quando cresce o número de armas apreendidas decresce a lesão seguida de morte e o homicídio. Assim, a partir de 1996 assistimos a um aumento das apreensões de armas no estado, seguido de uma redução do número de homicídios dolosos, conforme o gráfico abaixo, que embora esteja alto, mantém-se inferior ao dos anos 90.

*Homicídios Dolosos x Apreensões de Armas de Fogo
Total Anual*

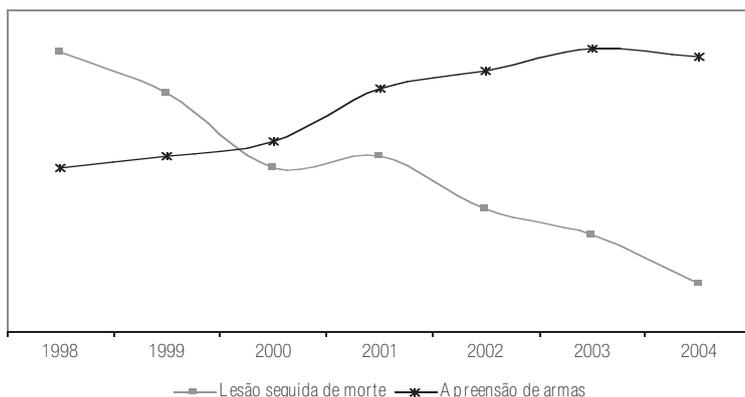


2004 em relação a 1995 (total anual – nº abs):
 Apreensão de armas: +196%
 Homicídio doloso: -23,7%

Fonte: ASPLAN e GEPDL
 Trabalhados pelo NuPESP/ISP

Conforme o gráfico a seguir que exhibe os dados de lesões seguidas de morte, com utilização de armas de fogo, no período de 1998 a 2004. Podemos constatar que à medida em que ocorre um aumento das apreensões de armas, há uma diminuição considerável deste tipo de lesão.

Lesões Seguidas de Morte x Apreensões de Armas Total Anual



2004 em relação a 1998 (total anual – nº abs):

Apreensão de armas: +72%

Lesão seguida de morte: - 67%

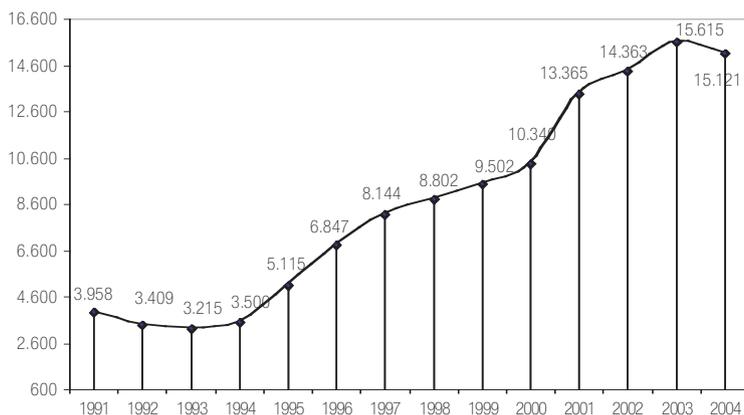
Fonte: ASPLAN e GEPDL

Trabalhados pelo NuPESP/ISP

Os gráficos acima evidenciam os esforços desenvolvidos no Rio de Janeiro para o desarmamento da população, em especial daqueles que utilizam ilegalmente as armas de fogo para a prática de crimes diversos.

Como podemos observar no gráfico abaixo, há um incremento no número de armas apreendidas em ações policiais, passando de 3.215 armas em 1993 para 15.615 armas em 2003 (um aumento de aproximadamente de 485 %). O decréscimo de apreensões entre 2003 e 2004 (494 armas a menos) pode ter sido influenciado por diversos fatores, inclusive pela campanha de desarmamento, a partir de 19 de julho de 2004.

*Total anual de apreensão de armas no Rio de Janeiro –
1999 e 2004*



Fonte: ASPLAN e GEPDL
Trabalhados pelo NuPESP/ISP

Ao concluir o presente trabalho gostaria de retomar algumas questões levantadas ao longo do texto. O referendo sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições no país é uma questão política que envolve um grande conflito de interesses e que coloca em oposição blocos suprapartidários. Está estabelecida uma disputa entre a violência armada e o sentimento de insegurança. Segundo o ex-ministro Raul Jungmann, “o país vive hoje uma cultura do medo. A campanha e o referendo a favor do desarmamento são o primeiro grande passo para resgatar o controle sobre a violência”⁹. O referendo passa a ser tratado, no plano simbólico, como a possibilidade de construção de uma sociedade de paz ou de sua negação. Essa atitude maniqueísta pode impedir a

9 Desarmamento: campanha começa já: Frente Por Um Brasil Sem Armas fará showmício no Rio de Janeiro no próximo mês. *O Globo*. Rio de Janeiro, 30 de jul. 2005, p. 16.

construção de uma paz a médio prazo, através de um processo gradativo de desarmamento.

Olhando a proibição da comercialização das armas de fogo sob a ótica do Estado e da indústria bélica, observamos que a inexistência de um mercado pode afastar a iniciativa privada desse setor. Assim, as armas necessárias às Forças Armadas, polícias e empresas de vigilância privada, podem vir a ser fabricadas exclusivamente pela empresa estatal (IMBEL) ou então serem importadas. Neste caso, pode ocorrer um aumento da dependência do país em relação a processos produtivos, financiamentos e autorizações de sistemas de defesa estrangeiros.

Outro aspecto que gostaria de destacar é a necessidade de reduzir o tráfico de armas e de munições para o país e dentro dele. Se a Polícia Federal tem conseguido resultados expressivos no combate ao tráfico de drogas e à corrupção, há de se estimular ações mais efetivas no combate ao tráfico de armas. Segundo o Instituto “Sou da Paz”, de São Paulo, uma das principais fontes de abastecimento dos criminosos são as exportações de armas do Brasil para os países vizinhos, de onde elas voltam ilegalmente. Além dessa entrada ilegal, há desvios de armas e munições de organizações militares, policiais e de empresas de vigilância privada. O endurecimento em relação a esse tráfico interno também pode auxiliar na redução da violência.

O aumento do poderio bélico de criminosos ensejou uma mudança nos tipos de armas usadas pela Polícia, em especial no Rio de Janeiro. Os acidentes por armas de fogo, cujas vítimas foram os próprios policiais, passaram a ter um novo perfil. Em 2003, segundo dados da Polícia Militar do Rio de Janeiro, dos 45 policiais acidentados por arma de fogo, 76,18% foram vítimas de disparos acidentais de fuzis e pistolas, sendo a maior parte deles em serviço (62,22%). Este fato aponta para a necessidade de desenvolver um programa de habilitação dos policiais para o uso das novas armas, com verificações periódicas de seus desempenhos. É imprescindível que sejam desenvolvidos e avaliados tanto a precisão dos disparos,

quanto a oportunidade de efetuá-los. Acredito que esse programa pode contribuir para a redução de vítimas nos confrontos entre policiais e criminosos, as chamadas “balas perdidas”.

Em relação ao desarmamento, observo a utilização de diferentes estratégias. Em relação a pessoas que têm a posse legal das armas estimula-se a devolução voluntária através de campanhas de conscientização associadas a recompensas financeiras. Essas ações acabam afetando significativamente os homicídios de proximidade, onde vítima e agressor se conhecem ou mantêm vínculos de convivência. No caso das apreensões de armas pelas polícias, há um estímulo através de recompensas financeiras associado a ações das Corregedorias das Polícias na apuração e punição de desvios de conduta. As apreensões afetam principalmente os homicídios onde não há relação entre criminosos e vítima, como no caso dos crimes ligados ao tráfico de drogas. Os dados analisados no Rio de Janeiro apontam para uma relação entre a apreensão de armas e a registros de homicídios dolosos e lesões seguidas de morte, ambos praticados com armas de fogo. Em relação às ações de controle sobre os desvios de conduta de policiais, cabe destacar as Operações “Navalha na Carne” (que resultou na prisão de cerca de 200 policiais, civis e militares) e “Java” que foi responsável pela prisão de policiais que desviavam armas e munições que deveriam estar sob a guarda do Estado.

Desta forma, se desejamos reduzir as armas nas mãos de criminosos, é interessante o desenvolvimento de uma campanha articulada com a sociedade civil, através de serviços como o Disque-Denúncia, para estimular a população a informar os locais usados pelos grupos criminosos para guardar suas armas, aumentando assim a eficácia das ações policiais que visem a apreensão de armas. Outra ação interessante é o estabelecimento paulatino de “áreas livres das armas”, onde a fiscalização seria intensificada.

No meu entendimento, as ações concretas de retirada de armas da população devem ser reforçadas na sua dimensão simbólica, através da desqualificação e estigmatização daqueles que usam armas ilegalmente.

Finalizando, acredito que o desarmamento não se constitui por si só numa solução mágica em relação a redução da violência, mas pode contribuir para tal.