

Entre o mercado e o não-mercado: fronteiras morais no mercado de armas de fogo no Brasil.¹

Mateus Tobias Vieira (UNESP)

Introdução

As armas de fogo se inserem nos chamados mercados contestados, em outras palavras, mercados que são alvos de contestações morais capazes de fazer com que sua existência seja desafiada, podendo o comércio ser completamente banido. Essas contestações se baseiam no receio de que a lógica de mercado penetre em áreas vistas como problemáticas, tais como a integridade psicofísica dos indivíduos ou ainda, como no caso das armas, a capacidade de manutenção da ordem pública (STEINER e TRESPEUCH, 2014).

Como resultado dessas contestações, os mercados contestados oscilam entre os extremos da existência e do banimento, com uma série de pontos intermediários de possibilidades reguladas, em uma linha que se movimenta entre o mercado e o não-mercado (STEINER e TRESPEUCH, 2014), havendo momentos de maior ou menor abertura de um mesmo mercado, como é o caso da *cannabis* que experimenta um momento de crescente legalização ao redor do mundo ou, de outro lado, o caso do mercado de órgãos humanos, banido de modo geral.

Essas contestações se operacionalizam através de “campos de força” que polarizam defensores e detratores do mercado em lados opostos na defesa de uma ideia divergente de bem comum, o sucesso de um ou outro lado pode ser capaz de movimentar uma linha entre o mercado e o não-mercado (STEINER e TRESPEUCH, 2014, p. 15), em outras palavras, desse antagonismo podem surgir contestações que estabelecem limites para o mercado, desafiando a lógica de mercado convencional e esses limites podem se cristalizar como convenções sociais (DOUGLAS, 1998) amplamente aceitas, por exemplo, todos acreditamos que seja razoável que crianças não possam comprar álcool ou tabaco, entretanto, essa percepção nem sempre existiu.

Essa ideia de bem comum, logo, de base moral, desafia a moral mercadológica que, pautada na perspectiva de escassez, traz consigo um valor moral próprio, o da eficiência. A questão que surge é: como ser menos eficiente pode ser moral? A menor eficiência do mercado

¹ O presente *paper* é desdobramento de pesquisa de doutoramento com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo n°. 2021/05451-7.

implica, sob esse discurso, uma menor capacidade de produzir ganhos sociais (como empregos), bem como a possibilidade de limitar indevidamente a liberdade das pessoas ao separar indivíduos entre aqueles que podem e aqueles que não podem acessar determinado mercado.

O que operacionaliza essa linha entre mercado e não-mercado são dispositivos, ou seja, “uma rede de relações que podem ser estabelecidas entre elementos heterogêneos: discursos, instituições, arquitetura, regramentos, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas, o dito e o não dito” (CASTRO, 2016, p. 124). Os dispositivos são capazes de definir uma população que está excluída do mercado ou, pelo contrário, atraída para ele. As crianças, como mencionado, são um exemplo de população universalmente excluída desses mercados, por outra via, no caso do mercado de armas, os profissionais de segurança pública são populações com facilidades de acesso.

Uma das maneiras de regulação dos mercados contestados é a norma jurídica. Todavia, assim como a súbita proibição de um mercado visto como legítimo pode enfrentar forte oposição social, a abertura de um mercado banido pode não significar uma ampliação das trocas já que a população não possui o hábito de consumir o bem ou serviço em questão. Por isso, nessas situações, o Estado atua duplamente, tanto em sua função legiferante, mas também como uma espécie de “publicitário”, que informa e compele a população a aderir a uma outra visão em relação ao mercado.

O Brasil experienciou essas duas situações, uma delas, iniciada a partir dos anos de 1990, quando as armas de fogo passaram a ser associadas à violência urbana, sendo seu controle uma possível solução. Desse trabalho, de pesquisadores e grupos diversos, surgiu uma perspectiva que visava compreender a segurança pública de maneira coletiva, onde somente o Estado, na figura de seus agentes, deveria possuir armas, é dessa visão que nasce a Lei 10.826/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento e todas as políticas públicas de restrição e drenagem de armas que se seguiram.

Mais recentemente, após a eleição de Jair Bolsonaro, a perspectiva se inverteu. Os agentes que ocuparam o Governo Federal passaram a defender as armas de fogo como um direito indevidamente subtraído pelo Estatuto, o discurso passou a ser que as armas podem ser um auxílio ao cidadão na garantia de sua própria segurança, já que o Estado seria incapaz de provê-la.

Dessa disputa, elementos jurídicos e simbólicos foram mobilizados, movimentando dramaticamente a fronteira entre o mercado e o não-mercado e as possibilidades de se acessar essa categoria de produto.

Contestações morais ao mercado de armas de fogo: o avanço do não-mercado

Enquanto um mercado contestado, o comércio de armas de fogo tem sua capacidade de existir atrelada às condições sociais e políticas, em outras palavras, caso as contestações ao mercado ganhem força, os dispositivos de contenção podem se ampliar até que o mercado seja banido, por outra via, caso as contestações se arrefeçam, as fronteiras do mercado podem avançar, tornando o acesso mais fácil.

As contestações às armas de fogo podem existir por uma série de perspectivas. Vários órgãos e grupos internacionais mantêm iniciativas permanentes com vistas a conter ou regular o fluxo global de armas, por exemplo, o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), *Think Tank* fundado pelo parlamento sueco em 1966; o *Small Arms Survey*, projeto independente de pesquisa, sediado no Instituto de Pós-Graduação de Estudos Internacionais e Desenvolvimento em Genebra, Suíça, fundado em 1999; a Anistia Internacional, além da própria Organização das Nações Unidas (ONU), através do *United Nations Office for Disarmament Affairs* (UNODA).

Sob um aspecto global, as contestações às armas leves se concentram, sobretudo, na capacidade dos Estados em manter o controle da violência, já que as armas leves possuem especificidades como tamanho, custo, facilidade de porte e ausência de controles, capazes de trazer especial risco à segurança humana e instabilidade aos territórios.

No caso do Brasil, a questão relacionada às armas sempre possuiu uma tônica bastante clara – a violência urbana. Historicamente, o país não possuiu grandes regulações em relação à possibilidade de aquisição, posse e porte de armas de fogo, sendo que, até os anos de 1990, inexistiam sistemas administrativos de controle que permitissem verificar a quantidade de armas espalhada na sociedade e seus possuidores (JARDIM; VIEIRA, 2020).

Entretanto, com a crescente dos dados de violência nos anos 90, pesquisadores passaram a apontar que a grande questão por detrás da violência no país não seria o crime organizado, como se pensava, mas a proliferação de armas leves, ferramentas que favoreciam a concretização de crimes violentos como os homicídios (LAURENCE, 2014). Essas contestações não lograram movimentar a linha entre o mercado e o não-mercado imediatamente e seria necessária uma mudança social e política para que essa tendência avançasse.

Uma série de organizações foram progressivamente se engajando na causa do desarmamento civil, de modo a difundir a ideia de que mais armas significa mais crimes. Nesse contexto, merece destaque o que se pode chamar de primeira campanha pelo desarmamento nos

moldes conhecidos atualmente. A campanha foi promovida pelo Movimento Viva Rio na própria cidade do Rio de Janeiro, em 1994, e foi chamada de “Rio Desarme-se”.

Nesse ponto, é interessante perceber a ativa participação das igrejas para o sucesso da campanha. Bandeira (2019) nos fornece um importante relato desse momento, na condição de coordenador do Movimento Viva Rio, participou ativamente dessa primeira campanha e conta que em 1994, apoiados pelo movimento “Visão Nacional de Evangelização”, foi possível subir as favelas “conclamando seus moradores a se desfazerem voluntariamente de suas armas” (BANDEIRA, 2019, p. 2788), ainda, nas palavras do autor: “Havia um forte componente religioso nesse início, com um apelo ao ‘desarmamento dos espíritos’ para se enfrentar a violência das armas” (BANDEIRA, 2019, p. 2797).

Apesar do progressivo fortalecimento de uma ideia de desarmamento civil, foi somente em 2003, com a chegada do Governo Lula ao poder e, com ele, de uma série de agentes sensíveis à pauta do desarmamento civil é que uma norma proibitiva em relação ao mercado de armas de fogo foi aprovada. Vários projetos sobre o tema tramitavam no Congresso Nacional, mas foi o Projeto de Lei (PL) 292/1999, apresentado no Senado Federal, em maio de 1999, pelo então Senador Gerson Camata² (PMDB/ES) que logrou ser o ponto de encontro dessas demandas unificando todos os outros ao redor de si.

Com o novo governo, a velocidade na tramitação do projeto ganhou vitalidade, e entre junho e dezembro de 2003 o processo passou por todas as comissões necessárias e terminou aprovado pelas duas casas do Congresso Nacional, tendo sido ratificado pelo então Presidente Lula em 22 de dezembro de 2003, como a Lei 10.826/2003, também conhecida como Estatuto do Desarmamento.

Dispositivo de drenagem: a campanha pelo desarmamento

O Estatuto do Desarmamento trouxe o que ficou conhecido como uma “anistia” das armas, ou seja, uma descriminalização temporária a todos aqueles que possuíam armas em situação de irregularidade. A lei previu através de seus arts. 30, 31 e 32, a possibilidade de registro facilitado ou de entrega voluntária de arma de fogo mediante indenização, prevendo, inicialmente, o prazo de 180 dias para a entrega, a contar de 23 de junho de 2004, conforme a

² Um fato curioso é que em dezembro de 2018 o então ex-senador Gerson Camata foi assassinado a tiros por um ex-assessor, fato que é diuturnamente utilizado por grupos contrários ao desarmamento, que pontuam que, justamente o proponente do Estatuto do Desarmamento, morreu pela suposta falha da norma em desarmar a população.

Lei 10.884, de 17 de junho de 2004, havendo, para os aderentes da campanha, indenização pela entrega.

As armas tem por característica, diferentemente de outros mercados contestados como a *cannabis* ou o jogo, o fato de o bem transacionado ser durável, logo, existe uma perenidade na posse do bem. Isso implica que, um movimento proibitivo, como foi o Estatuto do Desarmamento, deve lidar com o problema das armas já dispersas na sociedade. A forma encontrada foi a devolução voluntária.

O Estado, na figura, sobretudo, do Governo Federal, investiu pesadamente na Campanha de Devolução Voluntária, que superou as expectativas. Dados disponibilizados no Guia Prático do Desarmamento (SOUZA, 2014), documento publicado pelo Ministério da Justiça, nos mostram que o sucesso se deu, sobretudo, nos primeiros anos, sendo que 550.000 armas foram recolhidas entre 2004 e 2010 (o que representa 84% do total recolhido entre 2004 e 2014), havendo uma redução nos anos subsequentes. Esse volume de armas entregues voluntariamente demonstra a eficácia da legislação e da campanha, na criação de uma sensibilidade desarmamentista no país.

A força simbólica no imaginário social da época foi fundamental. Houve uma série de rituais como o da imagem reproduzida abaixo (imagens semelhantes repercutiram na imprensa nacional), inúmeros pontos de coleta de armas foram espalhados pelo Brasil. No seu conjunto, esses rituais ajudaram na construção de uma convenção desarmamentista.

Figura 1 - Rolo compressor destruindo armas apreendidas durante campanha de desarmamento



Fonte: Orlando Kissner/AE/VEJA, 2011.

O Estado operou então como um freio ao mercado, objetivamente, ao promulgar uma lei que ampliava as limitações a sua atuação e simbolicamente, ao atuar em termos de publicidade em favor de uma perspectiva desarmamentista, em um duplo movimento, dificultar a aquisição de armas e, em relação àqueles que ainda pudessem adquirir, fazer uma campanha de desincentivo.

Um exemplo desse efeito é a queda de registro de armas ocorridos logo após a promulgação do Estatuto do Desarmamento, enquanto o ano de 2003 registrou 19.572 novos registros de armas de fogo por pessoas físicas no país, o ano de 2004, quando passou a lei passou a vigorar, foram registradas 3.055³, uma redução de 84,39%.

Publicidade de Estado: o Governo Bolsonaro (2019-2022)

Percebe-se que o papel do Estado em relação aos mercados contestados vai além de sua atuação normativa, é preciso que “a lei pegue”, ou seja, é preciso que ela se torne uma convenção social, aceita e naturalizada por parte significativa do corpo social. O Estatuto do Desarmamento e as campanhas subsequentes foram bem sucedidas nessa empreitada, em pesquisa de novembro de 2013, o Datafolha constatou que 68% da população era favorável à proibição de armas, enquanto 30% se colocavam a favor da liberação; em setembro de 2018 este índice oscilou para 58% favoráveis à proibição contra 40%⁴.

Com o início do Governo Bolsonaro (2019), houve uma inflexão bastante significativa em relação às armas de fogo, tanto normativamente, quanto naquilo que este governo significou em termos simbólicos. Forte defensor das armas, desde a campanha presidencial de 2018 o então presidenciável propunha uma reinterpretação moral acerca da posse de armas de fogo. Se ao longo dos 30 anos anteriores solidificou-se a ideia de que a maior quantidade de armas significava maior violência para todos, agora a interpretação seria a oposta, mais armas significaria mais segurança.

³ Pedido de Informação via Lei de Acesso à Informação ao Departamento de Polícia Federal, órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e protocolado sob o n°. 08850.002292/2020-78, realizado em 13/04/2020 e atendido em 17/04/2020. Cópia nos arquivos pessoais dos autores e disponível no link: < <https://www.dropbox.com/s/x50v2xbynbggfi/armas%20registradas%20no%20Brasil.pdf?dl=0> >.

⁴ Disponível em < <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2018/10/1983767-55-sao-contra-liberacao-de-armas.shtml> >.

Na proposta de governo protocolada pelo candidato perante o Tribunal Superior Eleitoral, e chamada de “O caminho da prosperidade”⁵ ou “Projeto Fênix”, a questão da violência é destacada no tópico “Segurança e combate à corrupção” da seguinte maneira: “As armas são instrumentos, objetos inertes, que podem ser utilizadas para matar ou para salvar vidas. Isso depende de quem as está segurando: pessoas boas ou más. Um martelo não prega e uma faca não corta sem uma pessoa [...]” (O CAMINHO DA PROSPERIDADE, 2018, p. 25).

Bolsonaro se apropriou fortemente dos símbolos nacionais, tais como esquema de cores e bandeira nacional, se utilizou de tônica nacionalista como se destaca do seu *slogan* de campanha: “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”. O tema das armas de fogo foi igualmente importante, sendo que o sinal imitando armas de fogo com os dedos indicadores e polegares se tornou o principal sinal de sua campanha, utilizado tanto por Bolsonaro como por seus apoiadores.

Figura 2 - apoiadores de Jair Bolsonaro durante a campanha presidencial de 2018



Fonte: O popular/ foto de Diomício Gomes.

Os elementos simbólicos em favor das armas e as promessas de campanha já prenunciavam uma inflexão em favor do mercado de armas de fogo e, tendo vencido as eleições de 2018, rapidamente, o então Presidente, iniciou alterações jurídicas. Assim, em 15 de janeiro de 2019, o primeiro decreto presidencial sobre o tema foi editado, no caso o Decreto nº. 9.685/2019, que alterou o Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004 que então regulamentava o

⁵Disponível em http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf >

Estatuto do Desarmamento, dando novas diretrizes sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição. A assinatura do Decreto foi um momento emblemático, em oposição aos tanques destruindo armas vistos em 2004, as imagens mostram vários parlamentares fazendo sinal de armas com as mãos enquanto ladeavam o Presidente que assinava o Decreto.

Figura 3 - Presidente Jair Bolsonaro cercado por parlamentares durante cerimônia de assinatura do decreto que flexibiliza posse, porte e comercialização de armas de fogo



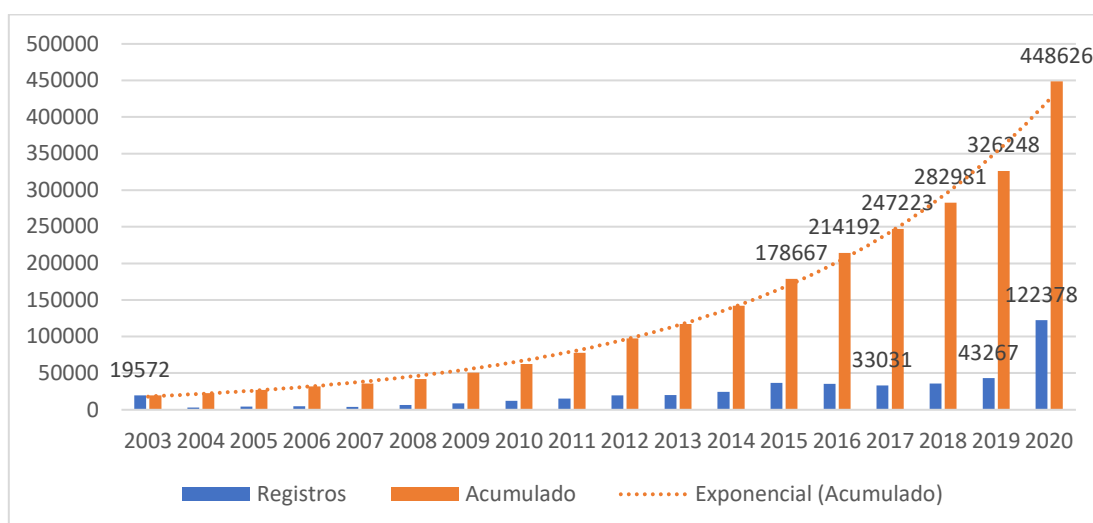
Fonte: Evaristo Sa/AFP/UOL, 2019.

Uma série de outros decretos se seguiram, no caso, os Decretos 9.785/2019; 9.797/2019; 9.844/2019; 9.845/2019; 9.846/2019; 9.847/2019; 9.981/2019; 10.627/2021; 10.628/2021; 10.629/2021 e 10.630/2021. Não nos toca aqui esmiuçar as modificações promovidas por cada um deles, mas interessa perceber que houve uma verdadeira profusão normativa sobre o tema, sempre tendente a flexibilizar o acesso às armas de fogo.

Como já dito, a mera alteração legal não seria suficiente para alterar uma convenção social solidamente criada nos últimos anos, o conhecimento geral da norma é uma *fictio iuris* e depende de outras instâncias para além da pura normatização. Entretanto, a reiterada defesa feita, sobretudo pelo ex-presidente e outros agentes que ocupavam postos chave no Governo Federal passa a tensionar a convenção anterior, além de colocar o tema em debate o que favorece que o conteúdo da norma (flexibilização) ganhe maior publicidade e conhecimento geral.

As modificações legais e os discursos, regramentos e proposições de vários grupos em favor de uma nova perspectiva armamentista no país geraram seus efeitos e os dados demonstram o impacto dessas novas medidas:

Gráfico 1 - Soma acumulada de armas registradas por cidadãos



Fonte: (VIEIRA, 2021).

O gráfico de soma acumulada nos permite perceber que entre 2003 e 2020 foram registradas 448.626 armas por cidadãos, sendo que somente o ano de 2020 foi responsável por 27,27% desse total, ou seja, mais de $\frac{1}{4}$ dos registros de novas armas dos últimos 18 anos ocorreram apenas em 2020 a demonstrar a expansão ocorrida no mercado de armas brasileiro através de uma inflexão política favorável ao mercado em termos legais e discursivos, ou seja, em termos objetivos e simbólicos.

Considerações finais

Enquanto mercado contestado, o comércio de armas de fogo é transpassado por uma série de perspectivas morais relacionadas a ideias diferentes do que seja bem comum. As possibilidades do mercado são definidas por fronteiras móveis que ora oscilam para a proibição, ora para a abertura.

É notável, no caso do Brasil, a importância dos ventos políticos na conformação normativa do mercado e, para além disso, da distribuição de categorias de percepção em relação ao mercado capazes de, a longo prazo, conformarem convenções sociais. Se, ao longo do primeiro Governo Lula, o tema do desarmamento foi central, o Governo Bolsonaro buscou erodir a convenção criada atuando sistematicamente em termos objetivos e simbólicos.

A Lei 10.826/2003 foi bem sucedida em criar um longo fechamento de possibilidades para o mercado, além de promover, pela Campanha do Desarmamento, a drenagem de milhares de armas que já se encontravam espalhadas na sociedade. Dado o caráter voluntário da

campanha, a devolução dependeu de um alinhamento entre a teleologia da norma e a volição dos agentes que entregaram suas armas.

A eleição de Bolsonaro significou uma inflexão na direção oposta. Sem jamais revogar o Estatuto do Desarmamento, o ex-presidente desarticulou completamente seu alcance através de uma série de Decretos Presidenciais que ampliaram sobremaneira o acesso às armas e munições. Ainda, tanto o mandatário maior quanto seus ministros, secretários e mesmo seus filhos, realocaram a perspectiva de possuir e portar armas, apresentando-a em termos positivos, de modo a desafiar também a ideia construída nos últimos anos.

Essa disputa é que buscamos demonstrar aqui, salientando a capacidade do Estado em promover alterações nas predisposições, primeiro por simplesmente pautar, segundo, pelos sinais simbólicos que envia em uma ou outra direção. Desse modo, as mudanças não ficam restritas ao âmbito institucional (via Direito), mas alcançam o cultural (produção de disposições). Por esse motivo (simbólico) é que, medidas como a da devolução voluntária pela recompra como aparece no recente Decreto Presidencial do Governo Lula (Decreto 11.615/2023), talvez não logre o sucesso que experimentou em seu primeiro mandato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. Lei 10.826, de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 23 dez. 2003b, Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CASTRO, Edgardo. *Vocabulário de Foucault: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores*. Tradução de Ingrid Muller Xavier. Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

DOUGLAS, Mary. *Como as instituições pensam*. Edusc, São Paulo, 1998.

JARDIM, Maria Chaves; VIEIRA, Mateus Tobias. Mercado de Armas de Fogo Pequenas e Leves no Brasil: uma Gênese do Setor do Período Militar aos Anos Lula. *Revista Mediações (UEL)*, v. 25, 2020, p. 225-246.

LAURANCE, E.J. The Small Arms Problem as Arms Control: A Policy Driven Agenda. In: BATCHELOR P.; KENKEL, K. M. *Controlling Small Arms: Consolidation, Innovation and Relevance in Research and Policy*. Abingdon: Routledge, 2014. p. 13–35.

PROPOSTA DE PLANO DE GOVERNO BOLSONARO 2018. O caminho da prosperidade. Partido Social Liberal (PSL), 2018. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SOUZA, ROBSON SÁVIO REIS. Guia Prático do Desarmamento. Ministério da Justiça: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014. Disponível em: <<http://dspace.mj.gov.br/handle/1/2339>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

STEINER, Philippe; TRESPEUCH, Marie. *Marchés contestés: Quand le marché rencontre la morale*. In: STEINER, Philippe; TRESPEUCH, Marie (orgs). Université Toulouse – Jean Jaurès. Presses universitaires Du Mirail, 2014.

VIEIRA, Mateus Tobias. Construção social do mercado de armas de fogo pequenas e leves no Brasil: um mercado contestado. Dissertação: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP/Araraquara, 2021, Disponível em: < <http://hdl.handle.net/11449/204309> >. Acesso em: 20 jun. 2023.