MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CIRCULAÇÃO DE ARMAS E A AUSÊNCIA DE UMA GESTÃO INTEGRADA: UMA ANÁLISE DE MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO CASO BRASILEIRO

DANIELE DIONISIO DA SILVA
Instituto de Relações Internacionais e Defesa, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
ORCiD: 0000-0002-0716-0643
danidds@yahoo.com.br

Resumo: Esse artigo tem como proposta apresentar legislações e mecanismos de controle da circulação de armas pelo Brasil; e quais seriam os atores envolvidos, bem como demonstrar que há fragilidade de coletar e integrar dados em uma ferramenta de gestão integrada. Há ainda a proposta de se fazer uma confrontação de alguns mitos com as bases de dados coletadas e analisadas há mais de dez anos quando observamos um alinhamento único de fluxos políticos. Esse alinhamento pode ser ressaltado pelas pesquisas feitas pela ONG Viva Rio, em parceria com o Congresso apoiado pelo Ministério da Justiça, com a participação das Secretarias de Segurança Pública e observação das Nações Unidas. Ao longo do texto é ressaltada a necessidade do olhar sobre a micro e a macro geografia quando se pensam políticas públicas para circulação de armas. No caso brasileiro, observamos que alguns estados como Rio e São Paulo desenvolveram mecanismos próprios de coleta e análise de dados, sendo assim capazes de promover o aprimoramento de políticas. Ao fim do artigo é apresentada a circulação de armas pelo Brasil e sua dimensão transnacional, seguido de uma breve tentativa de aplicação de modelos teórico-conceituais de políticas públicas a temática.
Palavras-Chave: Circulação de Armas pelo Brasil; Tráfico de Armas, Acessórios e Munição; Abordagem e Modelos de Política Pública Integrada.

THE CIRCULATION OF ARMS THROUGHOUT BRAZIL AND THE ABSENCE OF AN INTEGRATED MANAGEMENT TOOL: AN ANALYSIS OF PUBLIC POLICY MODELS IN LIGHT OF THE BRAZILIAN CASE

ABSTRACT: This paper aims to present the laws and mechanisms to control the circulation of arms throughout Brazil, and the actors involved. Despite this, there is also a fragility of collect and integrate data in an integrated management tool. Another part of the paper tries to make a brief confrontation of some myths built with the rare databases available in Brazil; many of them collected and analyzed more than ten years ago when a unique alignment of political flows occurred. This alignment can be highlighted by the surveys carried out by the NGO Viva Rio, in partnership with the Congress supported by the Ministry of Justice, with the participation of the Public Security departments and observation of United Nations. The article also presents that there is a necessity to look at micro and macro geography when considering public policies. In the Brazilian case, some states like Rio and São Paulo have developed their own mechanisms for collecting and analyzing data and have been able to rank new elements. At the end of the article, the circulation of arms in Brazil and its transnational dimension are presented, followed by a brief attempt to apply theoretical-conceptual models of public policies to the theme.

Keywords: Circulation of Weapons through Brazil; Trafficking of Arms, Accessories and Ammunition; Integrated Public Policy Models.

CIRCULACIÓN DE ARMAS Y LA AUSENCIA DE UNA GESTIÓN INTEGRAGA: UN ANÁLISIS DE MODELOS DE POLÍTICA PÚBLICA A LA LUZ DEL CASO BRASILEÑO

Resumen: Este artículo presenta la legislación y los mecanismos de control de la circulación de armas en Brasil, quienes serían los actores involucrados. Además demuestra que hoy existen fragilidad de la recopilación e integración de datos en una herramienta de gestión integrada. En otra parte del texto se propone hacer un enfrentamiento de algunos mitos construidos con las raras bases de datos disponibles; muchos de ellos recopilados hace más de diez años cuando observamos una alineación única de flujos políticos. Este alineamiento puede ser destacado por las encuestas realizadas por la ONG Viva Rio, en alianza con el Congreso y el Ministerio de Justicia, con la participación de las Secretarías de Seguridad Pública y la observación de las Naciones Unidas. El artículo también enfatiza que existe la necesidad de establecer una interacción entre la micro y macro geografía al considerar las políticas públicas. En el caso brasileño, algunos estados como Río y São Paulo han desarrollado sus propios mecanismos de gestión de datos y han podido promover la mejora de políticas. Al final del artículo se presenta la circulación de armas en Brasil y su dimensión transnacional, seguida de un breve intento de aplicar modelos teórico-conceptuales de políticas públicas al tema.
Palabras-Clave: Circulación de armas en todo Brasil; Tráfico de armas, accesorios y municiones; Enfoque y modelos integrados de políticas públicas.

Introdução

O atual presidente, Jair Bolsonaro, foi eleito tendo como uma das promessas de campanha a ampliação da posse e porte de armas no Brasil. Ao final de seu primeiro ano de governo publicou a Lei nº 13.964 de dezembro de 2019[1] que aperfeiçoa a legislação penal e incide sobre essa temática. Contudo, essa lei e seus decretos complementares não foram uma supressão da essência do controle da circulação de armas pelo país proposta pelo Estatuto Desarmamento. É importante ressaltar que o próprio Estatuto já vinha sendo modificado por leis pontuais (Lei nº 13.500 de 2017; Lei nº 12.993 de 2014; Lei nº 11.501 de 2007) que flexibilizaram e ampliaram direitos de determinados grupos segmentados e suas prerrogativas de porte e posse de armas.

[1] Complementada pelos Decretos nº 9.845 (regulamenta aquisição, cadastro, registro e posse de armas e de munição), nº 9.846 (regulamenta registro, cadastro e aquisição de armas e de munições por CAC), nº 9.847 (regulamenta aquisição, cadastro, registro, porte e comercialização de armas e de munição e o SINARM e SIGMA), de 25 de junho de 2019; e pelo Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019 (regulamenta produtos controlados).

A legislação proposta para 2020 pelo governo e os Projetos de Lei no Congresso atualmente seguem a linha de alterar ainda mais privilégios dos grupos segmentados. A legislação proposta pelo governo redefine ainda as armas de fogo e munição de uso permitido e de uso restrito ampliando o acesso a armas de maior poder de fogo. Ao mesmo tempo, a Lei propõe avanços que já eram sugeridos e não implantados como a criação do Banco Nacional de Perfis Balísticos que tem o objetivo de cadastrar armas de fogo e armazenar características dessas armas, de projéteis e de estojos de munição deflagrados, construindo um registro da identidade das armas que circularem no país.

Para além da simples aprovação ou condenação da nova legislação, devemos observar também os mitos apresentados sobre a circulação de armas pelo Brasil que estão presentes no discurso da base de apoio do atual governo, legitimados por agentes políticos conhecidos como componentes da Bancada da Bala, ou dito de outro modo, componentes do *lobby* das indústrias de armas[2]. São muitos os mitos que acabam por sustentar políticas pró ou contra a posse ou porte de armas, mitos que não possuem embasamento em dados representativos, muitas das vezes por que esses dados são tão fragmentados ou imprecisos que as propostas de política públicas nessa área acabam por não ser direcionadas ou efetivas.

Diante desse quadro, a proposta desse artigo é apresentar as legislações e os grupos segmentados; delimitar e confrontar os mitos com as raríssimas bases de dados ou pesquisas disponíveis no Brasil, muitas delas coletadas e analisadas há mais de dez anos por um mapeamento feito pelo governo e Congresso da época. Ou seja, nessa época, a temática de circulação de armas foi elemento relevante para se delinear política pública ampla baseada em diagnóstico prévio.

Ao fim do artigo é apresentada a circulação de armas pelo Brasil e sua dimensão transnacional, seguida de uma breve tentativa de aplicação de modelos teórico-conceituais de políticas públicas. Como modelos escolhidos cabem citar Kingdon (2003) e os múltiplos fluxos (*multiple streams*); Radaelli (1995) e a relevância de

[2] Parte desse discurso é sustentada na ideia de que andar armado encontra-se respaldado pelo direito à liberdade e a propriedade, amparando o direito à vida e à segurança. Contudo, parece desconsiderar a prerrogativa legal que caberia ao Estado, por meio das forças de segurança, garantir esses direitos.

aspectos dinâmicos do processo político e o papel dos atores estatais e não estatais; Faria (2003) e a complexificação desses processos em um terreno caleidoscópico. Considerando a temática do artigo, contribuem ainda para análise da necessidade de políticas públicas integradas: Thurber (1996), Cunill-Grau (2016), Oliveira (2016), Ballesteros (2014) e Capella e Brasil (2015 e 2016).

Mesmo que críticas possam surgir após a leitura desse artigo, ressalto que optei por escrevê-lo acreditando que esta temática muitas vezes é deixada de lado pela academia brasileira devido à dificuldade do rigor científico ou mesmo de uma análise mais qualitativa da circulação de armas pelo Brasil ou ainda pela dificuldade de se obter dados recentes. Aqui, optou-se por um foco mais subjetivo visando apontar atores, estruturas e ideias (algumas pouco visíveis) em uma conjuntura complexa, multifacetada e transnacional que é a circulação de armas pelo Brasil. As contribuições do artigo também surgem do fato de que raramente se utilizam modelos de políticas públicas para tentar entender a gestão da circulação de armas pelo Brasil.

Acrescento que essa temática em discussão hoje faz parte da agenda da opinião pública brasileira, ou seja, aparece como uma temática-problema para a sociedade, o que direciona ainda mais o olhar de políticos e agentes públicos para temática; ou de modo inverso às ações de políticos e agentes públicos nessa temática chamam atenção da sociedade. Assim, o olhar para a circulação de armas passa a ser um *high policy*. Contudo, ainda há a carência de políticas públicas integradas, adequadas e baseadas em mapeamentos de dados amplos, abertos e periódicos, apesar das legislações e dos mecanismos de controle produzidos desde a década de 1970. No Brasil, ainda não há um registro unificado de armas de fogo (desde a fábrica até a destruição), sendo esse um dos problemas que mais contribui para desvios das armas para crime organizado ou vinculadas a crimes comuns, algo tão relevante quanto a permeabilidade de nossas imensas fronteiras. A ausência de um registro que seja público é um ponto pelo qual o Brasil tem sido cobrado nos fóruns multilaterais, ou seja, a sociedade internacional também observa com atenção a circulação de armas pelo país e as políticas públicas na área.

Mecanismos de controle, atores envolvidos e a fragilidade de integrar dados

No período entre guerras surgiu à primeira legislação nacional sobre armas de fogo (regulamentada em 1936), tinha como base a vertente externa e a manutenção da segurança nacional propondo regular apenas a produção e o comércio exterior de armas. Assim, no Brasil, até 1980, o registro das armas era uma condição opcional sendo prerrogativa exclusiva das Forças Armadas, quando o Ministério do Exército criou uma portaria que estabelecia o tipo de armamento que civis acima dos 20 anos poderiam comprar e inseria a necessidade de registro obrigatório. O registro seria feito no âmbito dos estados da federação, sem que houvesse uma instituição para centralizar os dados ou uma padronização do que seria inserido como elementos de registro (tipo de arma, marca de arma, tempo de fabricação).

Em 1997, é feita uma segunda regulamentação (Lei nº 9.437) com a criação do Sistema Nacional de Armas (SINARM), um sistema que centralizaria os registros de armas e o controle dos pedidos de posse e portes de armas. Esses pedidos passam a ser condicionados à consulta de registros criminais e autorização da Polícia Federal. A aprovação do registro autorizava aos civis a posse da arma em casa, não sendo permitido o porte. Contudo, parte da responsabilidade ainda cabia aos estados, responsáveis pelas licenças e pela inserção dos dados no sistema. Mesmo com a criação do SINARM, a coleta de dados era fragmentada, lenta e subnotificada. Esta situação, acrescida da histórica falta de cooperação das forças de segurança no âmbito horizontal (de estado para estado) e vertical (estado com o governo federal), ou mesmo a falta de uma cultura intergovernamental (entre diferentes ministérios ou secretarias), ou a fragmentação e subnotificação de dados tornava difícil acompanhar toda a vida das armas que circulavam pelo país.

> Dada esta situação, é praticamente impossível traçar padrões para as rotas usadas para desviar armas, bem como detectar irregularidades nas vendas de armas que permitem o estabelecimento de “mercados cinza”. Também ficam prejudicadas para determinar volume, tipo e números de série das AFMA que são exportadas para países com risco potencial de triangulação como Paraguai e Suriname (DREYFUS E NASCIMENTO, 2005).

De fato, apesar das tentativas de promover políticas públicas integradas para gestão da circulação de armas pelo Brasil no âmbito do Ministério da Justiça, durante

os governos Fernando Henrique e Luiz Inácio Lula da Silva, a realidade no início do século XXI, era uma coleta de dados fragmentada, lenta e subnotificada.

> Entre 1997 e 2000, o SINARM abriu escritórios em cada estado e instalou computadores para controle de armas pelas polícias. [Vale ressaltar que] estados tendem a ter problemas mais sérios com os dados de acordo com o seu nível de subdesenvolvimento e falta de infraestrutura ou, simplesmente, devido à falta de coordenação entre o escritório central na capital e as polícias locais nas áreas rurais ou cidades médias. Em muitos estados, armas de fogo podiam ser registradas em formulários de papel na delegacia local e estes dados eram enviados aleatoriamente, com atraso para centrais (DREYFUS E NASCIMENTO, 2005).

Em dezembro de 2003 há uma nova atualização[3] do SINARM, surgindo o Estatuto do Desarmamento. O Estatuto estabelecia a responsabilidade de registro de armas para civis e emissão de licenças de porte e posse à Polícia Federal, revogando-se a prerrogativa dos estados. A autorização e o registro seriam individuais por arma, com validade de três anos para posse e de até cinco anos para porte, mediante comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio da arma. Caberia à PF[4] centralizar em um único banco de dados as informações sobre fabricação, vendas internas, importações de armas para civis, além de armas apreendidas pelos estados, bem como cadastrar os acervos policiais existentes. Segundo Dreyfus e Nascimento (2005), esse novo sistema deveria ser capaz de rastrear as transferências de propriedade e cruzar informações sobre armas fabricadas, comercializadas, registradas e apreendidas. Entretanto, a coleta de dados seguiu sendo feita na base, nas unidades da federação e seus municípios, sem padronização[5] e com pouco conhecimento técnico de quem coleta os dados da arma,

[3] Dentre as novas atribuições do SINARM estão a competência de cadastrar produtores, atacadistas, varejistas, exportadores e importadores autorizados de AFAM (inciso IX), bem como os armeiros em atividade no país (inciso VIII). (Lei nº 10.826 de 2003)

[4] PF também é responsável pelo controle das armas das empresas de segurança e de outras empresas que tenham armas como patrimônio, bem como as utilizadas no Judiciário brasileiro, o que até junho de 2019 era atribuição do Exército sob registro no SIGMA (mudança promovida pelo Decreto nº 9.847).

[5] Por exemplo dados da Divisão de Controle de Armas de Fogo e Explosivos da Polícia Civil do Rio (DFAE), assim como a base correlata de São Paulo, contém desde de 1980 informações sobre número de série, marca, calibre e tipo de arma. Contudo, na maior parte dos estados, só se pode obter essas informações com entrevistas. Algo ainda mais difícil de se obter é a distribuição rural/metropolitana (divisão geográfica municipal) dos registros. Acrescentaria que o Decreto nº 9.847 de 2019 estabelece que os sistemas devem conter a identificação do produtor e do vendedor; o número e a data da nota

sendo esses dados repassados à PF, muitas das vezes na forma de longos relatórios em papel.

Outro ponto importante a ser ressaltado é que o Estatuto não deixou de lado a relação histórica entre circulação de armas pelo Brasil e a temática da segurança nacional. Sobre isso pontuo que o Estatuto não tornou o Exército um ator fora desse controle, pois por meio da sua Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), o órgão continuou controlando informações sobre: fabricação e comércio exterior dos dois segmentos (civil e militar); registro e posse de armas de militares e de policiais, de caçadores, de atiradores e de colecionadores (CAC); e armas patrimoniais das forças armadas, das policias militares e dos corpos de bombeiros, da Agência Brasileira de Inteligência e do Gabinete Segurança Institucional.

Esse outro sistema de controle seria conhecido como Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA). A diferença entre os dois sistemas reside no fato de que o SINARM concentrar informações de armas nas mãos de civis, além de aspectos de segurança pública, e o SIGMA concentra informações sobre armas em mãos de militares, bem como informações ligadas a defesa nacional (OSCIP, 2010a). Cabe ressaltar que o acesso aos dados do SIGMA[6] por um pesquisador ou um *think tank* na área de segurança é algo praticamente impossível, mesmo com a Lei de Acesso à Informação.

Um relatório produzido em 2010 pelo Projeto de Mapeamento do Comércio e Tráfico Ilegal de Armas no Brasil apresenta alguns problemas dessa dualidade de sistemas. Primeiro não havia intercâmbio pleno entre os sistemas de controle de armas (SINARM e SIGMA). Essa interligação poderia contribuir para delinear um "ciclo de vida" da arma (da produção à destruição), independentemente de ela estar registrada para uma instituição, um militar ou um civil, ser de origem nacional ou

fiscal; espécie, marca e modelo; o calibre e a capacidade dos cartuchos; a forma de funcionamento; quantidade de canos e o comprimento; o tipo de alma; a quantidade de raias e o sentido delas; número de série gravado; e a identificação do cano da arma. Alguns dados em relação ao proprietário também são exigidos.

[6] Esses dados, a exemplo dos demais países latino-americanos, são considerados confidenciais. A ratificação pelo Brasil do Arms Trade Treaty (ATT) requer mudanças nessa confidencialidade. O ATT foi delineado no âmbito da ONU, e visa obrigar os Estados a adotarem medidas para gerar listas de controle de armas convencionais, munições, partes e componentes.

importada, ser de uso restrito ou não. Segundo ponto: apesar da exigência da lei, os sistemas em geral, não incorporam em tempo real os dados das secretarias de segurança pública e delegacias da Polícia Federal sobre registros e ocorrências com determinada arma de fogo. Terceiro ponto: os sistemas não incorporam informações sobre a situação das armas acauteladas pelo sistema judiciário.

Além das inovações estruturais, a Lei de 2003 propôs a realização de Campanhas de Entrega Voluntária de Armas mediante indenização, organizadas pelo Ministério da Justiça, e destruições públicas realizadas pelo Exército, em parceria com a sociedade civil e o poder público estadual e municipal (sendo essa uma política pública com relativa integração e eficiência[7]). As Campanhas reduziram pontualmente a circulação lícita das armas pelo Brasil. Essas entregas voluntárias nos permitem extrair dados interessantes da circulação de armas, por exemplo, na entrega feita no Viva Rio no Rio em 2004, 85% dos revólveres eram da marca Taurus fabricados antes de 1981, e cerca de 90% desses revólveres ainda estavam em funcionamento (FERNANDES, 2005). Esse exemplo pode ser usado para desmistifica a ideia que as armas que aqui circulam são prioritariamente estrangeiras, e apresentar a ideia que as armas têm uma vida útil muito longa, o que torna o tráfico de armas muito mais complexo que o tráfico de drogas para o delineamento de uma política pública.

Em 2005, por exigência do Estatuto, ocorreu um Referendo com a finalidade de consultar os brasileiros sobre a possibilidade da vedação do comércio de armas de fogo e munições em território nacional. A pergunta utilizada na consulta foi “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”. Como resposta, mais de sessenta por cento dos votantes responderam não. Essa foi uma das poucas ações no âmbito de políticas públicas para circulação de armas que envolveram a participação da sociedade.

Se olharmos o Estatuto do Desarmamento como uma política pública aplicada à circulação de armas pelo Brasil podemos pontuar que ele gerou um sutil aumento no

[7] A primeira campanha recolheu mais de quatrocentos e cinquenta mil armas de fogo. Já a segunda menos de trinta uma mil armas. A taxa de entrega caiu consideravelmente quando comparamos as campanhas, uma queda de quase 100% na maioria dos estados; a única exceção foi o Distrito Federal, que teve um aumento de 66,5%. A primeira campanha foi realizada entre julho de 2004 e outubro de 2005 e a segunda de julho de 2008 a dezembro de 2009. (OSCIP, 2010a)

cadastramento de armas, armas que não estavam nos registros anteriores sendo taxadas como na ilegalidade (pois não cumpriram as exigências legais de registro), mas que não necessariamente eram armas em posse de criminosos. Nesse ponto, Dreyfus e Nascimento (2005) estimam que aproximadamente a metade das armas que circulavam pelo Brasil seriam armas ilegais. Abrindo aqui uma aspas, definir o que seriam "armas na mão de criminosos" é algo de determinada complexidade para se pensar qualquer política pública, pois inclui todo armamento e munição de uso restrito nas mãos do crime organizado das grandes cidades, bem como milhares de simulacros (armas falsas) utilizados em crimes comuns nessas mesmas cidades. Considerar que tipo de arma está circulando pelo Brasil por meio da análise do seu perfil é algo relevante para a definição do real problema e para o aprimoramento de políticas públicas de gestão.

Apesar dos problemas, o SINARM é um avanço na gestão da circulação de armas pelo Brasil, principalmente como base de dados de registros de civis de armas lícitas, e no controle de comercialização de armas no âmbito doméstico, questões antes restritas ao Exército. Entretanto, como requer uma coleta de dados local e inserção de dados por múltiplos atores possui relativa defasagem dos dados de estado por estado. Tendo como base registros no SINARM[8] obtidos nos mapeamentos de 2010, podemos pontuar algumas questões interessantes:

a) São Paulo foi o primeiro estado a instituir um cadastro, possuindo registros estaduais de 1935 a 2003. Os registros do estado no SINARM em 2010 superavam os dois milhões, quatro vezes mais que o segundo colocado o Rio Grande do Sul.

[8] Em 2010, o Ministério da Justiça e um grupo que tinha participado da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas (cujo mapeamento e relatório com dados de todo país foram produzidos em 2005/2006) em parceria com a ONG Viva Rio no âmbito do projeto "Mapeamento do Comércio e Tráfico Ilegal de Armas no Brasil" produziram documentos sobre a circulação de armas pelo Brasil. Dentre esses citaria: Relatório sobre rastreamentos de amas de fogo apreendidas nos estados brasileiros; Relatório seguindo a rota das armas: desvio, comércio e tráfico ilícitos de armamento pequeno e leve no Brasil; Relatório dos estoques e distribuição de armas de fogo no Brasil; Relatório do ranking dos estados no controle de armas: análise quantitativa e qualitativa dos dados sobre armas de fogo apreendidas no Brasil. Nesse artigo, esses relatórios foram denominados "Mapeamentos de 2010". Após longa pesquisa sobre o tema tenderia a dizer que esses foram os mais recentes mapeamentos da circulação de armas que consideram dados de todo o país.

b) Alagoas só apresentou registros estaduais de 2002 e 2003. Já Maranhão, Piauí, Roraima e Tocantins não forneceram dados de registros estaduais, o que sugerem ter implementado o cadastro apenas após 2003.

c) Roraima e Amapá são os dois estados com menos registros, entretanto devemos considerar que até 1988 eram territórios federais o que implica uma conformação diferente ou ausência de dados locais.

d) Comparando os dados dos registros estaduais até 2003 com os dados do SINARM de 2003 até 2010 percebemos que quase todos os estados tiveram aumento dos registros, sendo Acre o estado que mais cresceu proporcionalmente. Entretanto, alguns estados têm mais registros feitos nas Secretarias Estaduais até 2003 do que no SINARM até 2010 sugerindo ou uma subnotificação pela não migração dos dados ou uma redução do número de armas cadastradas.

Considerando que a Polícia Federal, o Exército (e indiretamente o Ministério da Defesa) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, apoiados pelas Secretarias de Segurança Pública, seriam os principais atores envolvidos nos mecanismos de gestão da circulação de armas pelo Brasil; e considerando que ainda temos a dificuldade de integrar dados seria relevante que novos mapeamentos como os de 2006 e 2010 fossem promovidos como política de Estado para detecção do que mudou desde então.

A segmentação de grupos e os dados da circulação de armas lícitas

Para além da vertente mais estrutural (sistemas e atores competentes) e das legislações brasileiras sobre o tema, é importante também apresentar os principais grupos segmentados envolvidos no processo: pessoas físicas; empresas de segurança; empresas privadas e lojas de armas; militares (oficiais e suboficiais e suas armas de uso privado); bombeiros e policiais; colecionadores, atiradores e caçadores; e o Estado e as armas patrimoniais dos órgãos com prerrogativas de posse e porte.

Considerando o recorte “pessoas físicas”, segundo os dados do SINARM, em 2006, mais de três milhões e seiscentas mil armas de fogo teriam sido registradas, sendo São Paulo o estado com mais registros (em torno de 46%) (OSCIP, 2010a).

Quatro anos depois mesmo com o Estatuto do Desarmamento, os registros cresceram para mais de quatro milhões e quinhentos mil, sendo ainda São Paulo o estado com mais registros. De acordo com os mapeamentos, em todos os estados, o número de registros de armas de pessoa física superou muito os de empresas de segurança, de armas patrimoniais de empresas privadas e de lojas de armas. E registros desses quatro grupos cresceram em todos os estados se compararmos 2006 com 2010.

Outro grupo segmentado relevante são as empresas de segurança, um nicho de mercado que cresceu exponencialmente nas grandes cidades pela insegurança, chegando a apresentar quase o mesmo efetivo de recursos humanos que órgãos de segurança pública[9], demandando um número considerável de armas. De acordo com informações do SINARM, em 2010, estavam registradas mais de duzentos e sessenta mil armas de empresas de segurança privada, a maior parte delas em São Paulo (em torno de 41%). Esse grupo é apontado como alimentador do mercado ilícito[10] principalmente por possuir estoques de armas e munições inapropriados e precariamente fiscalizados.

Outro grupo segmentado importante seriam as lojas que comercializam armas. Segundo o SINARM, em 2006 existiam em torno de cento e trinta e cinco mil registros em lojas especializadas, e quatro anos depois mesmo com a vigência do Estatuto, os registros cresceram chegando a quase cento e oitenta mil; sendo mais uma vez São Paulo o estado com maior participação (em torno de 26%). Os três estados da região Sul aparecem também entre os primeiros colocados, o que pode ser compreendido tanto pela localização de produtores e vendedores de armas lícitas, como pelo trânsito e comercialização ilícita de armas na região.

Outro grupo segmentado privilegiado pela legislação no Brasil são os militares[11] e sua prerrogativa de posse de armas de uso privado. Dreyfus e Nascimento (2005) estimaram em quase quatrocentos mil as armas registradas para oficiais e suboficiais

[9] O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2016 pontua que há no Brasil mais de 550 mil policiais militares e civis e quase 520 mil vigilantes ativos.
[10] De acordo com relatório da CPI de 2006, constatou-se que boa parte das armas desviadas provém das empresas de segurança, transportadoras de valores e seguranças privadas de empresas (cerca de vinte e três por cento). Questão similar foi observada pela CPI da ALERJ em 2011.
[11] Só oficiais e suboficiais podem ter a posse de armas de uso privado. A legislação exclui praças que só em casos especiais e mediante autorização podem ter a posse.

das forças armadas, sendo um quarto dessas para militares reformados. A mesma prerrogativa legal (posse de armas de uso privado) é dada a bombeiros e policiais militares. O mesmo estudo estimou em mais de seiscentos mil os registros de arma de fogo para esses dois últimos. São vários os questionamentos dessa autorização, e os números falam por si, em 2010 já eram mais de um milhão de registros de armas de uso privado de agentes das forças de segurança. Nesse caso surgem algumas perguntas: como esses números evoluíram; será que outros países democráticos têm a mesma prerrogativa; será que esse armamento permanece na legalidade durante toda a vida útil; onde essas armas de uso privado são usadas e como elas contribuem para segurança dos brasileiros. Questões difíceis de responder.

O desvio de armas de fogo e munição de policiais e militares para o crime organizado é uma realidade nas grandes cidades, seja por leniência ou roubo[12], o que não pode ser ignorado em políticas públicas. Outra questão importante é a ausência de medidas de segurança e controle externo dos depósitos de armas das instituições do Estado nas quais eles trabalham, sendo frequentes roubos, furtos ou desvios de armas e munição (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, 2003/2004).

Entretanto, há outro grupo que contribui para circulação de armas pelo Brasil de modo ainda mais complexo: os colecionadores, atiradores e caçadores (CAC). Os mapeamentos de 2010 apontaram mais de duzentos mil registros de armas de fogo para os CAC, sendo a maior parte para colecionadores e atiradores. Ressalto que

> o colecionador de arma não tem acesso somente a armas históricas. A eles é facultado acesso a armas modernas, como fuzis automáticos. Tampouco lhes é exigido a inutilização da arma para disparo. Por fim, há possibilidade de aquisições constantes de farta munição. (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2013)

Assim, os CACs têm o direito de possuir mais armas do que o cidadão comum. O artigo 3º do Decreto nº 9.846 estabelece que os CAC tenham autorização para aquisição das seguintes armas de uso permitido: cinco armas de fogo de cada modelo

[12] Pontuo que segundo Dreyfus e Nascimento (2005), na base de dados de armas apreendidas da divisão de controle de armas de fogo da polícia do Rio existiam 244 fuzis IMBEL, 579 submetralhadoras produzidas no Brasil (INA, URU e Taurus-Beretta) e 109 fuzis Colt M16 cujos números de série começam com as letras AO, o que as identifica como armas de uso exclusivo das forças policiais.

para colecionadores; quinze armas de fogo para caçadores; e trinta armas de fogo para atiradores; para armas de uso restrito as mesmas quantidades por grupo se repetem, contudo tal quantidade pode ser ampliada mediante solicitação e autorização do Exército[13].

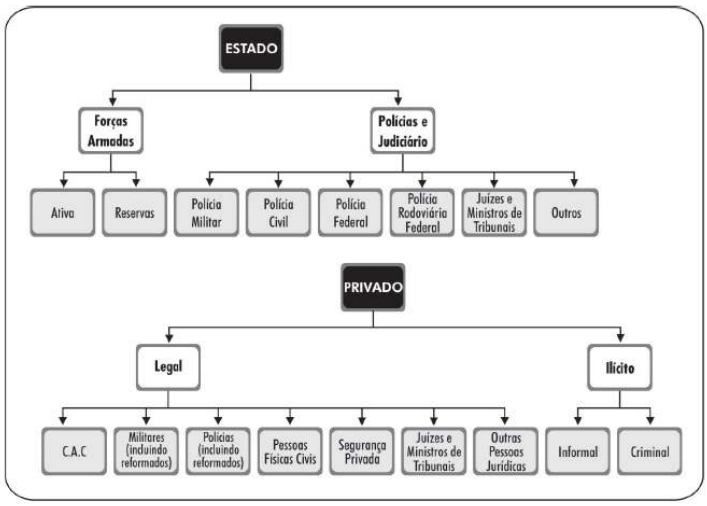
O primeiro senão de como esse grupo contribui para circulação de armas pelo Brasil advém do fato de seus registros e fiscalização não serem feitos no âmbito civil do SINARM sob responsabilidade da PF, mas sim no âmbito militar do SIGMA de responsabilidade do Exército; algo que atribui aos registros um sigilo dificultando qualquer coleta de dados para fins acadêmicos, para avaliação dos órgãos de controle ou para delineamento de políticas públicas. A história brasileira de controle de armas e a consideração dessa como uma questão de segurança nacional, sob responsabilidade do Exército, não é capaz de explicar essa inserção dos registros desse grupo no SIGMA. Talvez uma explicação seja sua capacidade de agir sobre políticas de públicas de circulação de armas por meio de associações.

O Estado, e suas múltiplas forças de segurança, é outro ator detentor do registro de armas patrimoniais. Em 2005, as forças armadas teriam o maior número de registros em torno de cinquenta e oito por cento do total, os órgãos de segurança pública teriam em torno de trinta nove por cento e outros órgãos, principalmente os do judiciário, representariam os outros três por cento[14]. O diagrama abaixo resume o universo de segmentação dos grupos principais que possuem armas (lícitas) no Brasil, pontuando apenas que o segmento “outros” tem sido ampliado desde 2003.

[13] Um regulamento do Exército classificava colecionadores em quatro categorias. Colecionadores de número 4 poderiam comprar armamento de guerra (até metralhadoras e carros de combate). O Decreto nº 10.030 regula que os CAC poderá adquirir por anos para cada arma de uso restrito até mil munições e cinco mil de uso permitido.

[14] Dado o sigilo do SIGMA, esse cálculo foi feito de modo indireto baseado em estimativas do contingente das forças de segurança, os armamentos requeridos de acordo com a função e o regime de trabalho. Ressalto que não encontrei outro mapeamento similar a esse feito por Dreyfus e Nascimento (2005), sendo importante uma política que apoie nova iniciativa.

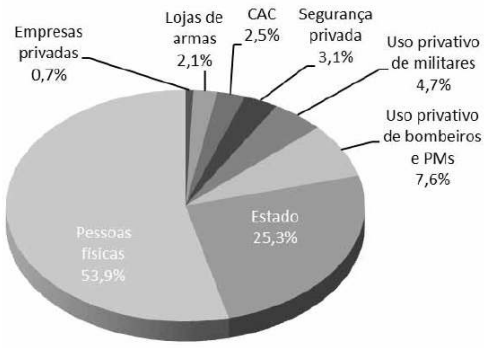
Diagrama 1: Segmentação de grupos que possuem armas no Brasil



Fonte: DREYFUS E NASCIMENTO (2005)[15]

Por fim, o gráfico abaixo representa em percentuais a divisão de registros de armas por grupos de acordo com os mapeamentos de 2010. O maior número de registros é de pessoas físicas, estando o registro de armas patrimoniais do Estado em segundo lugar. Já registros de lojas de armas e empresas privadas seriam uma parcela pequena das armas legais em circulação.

Gráfico 1: Percentuais de registros de armas por grupos segmentados

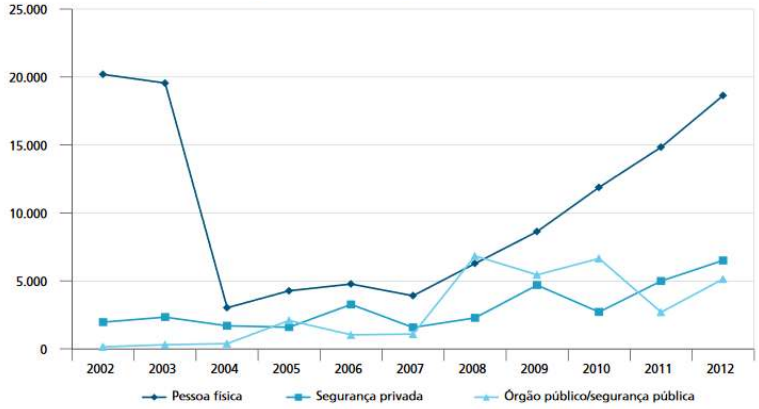


Fonte: OSCIP (2010a).

[15] Esses autores entendem por Posse Informal: armas não registradas em posse de indivíduos ou entidades (tais como empresas de segurança particular não declaradas ou autorizadas) que não estejam necessariamente nas mãos de criminosos ou sendo usadas em crimes. Já Posse Criminosa: seriam armas nas mãos de criminosos.

Uma coleta de dados do SINARM feita pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) descreve que logo após o Estatuto, o número de novos registros de armas de pessoas físicas caiu muito, mas que em 2008 voltou a crescer.

Gráfico 2: Número de novos registros de armas de fogo no Brasil (2002-2012)



Fonte: CERQUEIRA E COELHO (2013).

O conhecimento sobre em quais parcelas da sociedade encontram-se os registros de armas propicia a vantagem de ser possível a aplicação de políticas públicas direcionadas. Os mapeamentos de 2010 apontam que a circulação de armas no Brasil estaria entre 16 e 18 milhões de unidades, sendo a posse lícita/ilícita distribuída em uma proporção de 50 por cento.

Cabe ressaltar que o Brasil é o segundo maior produtor de armas leves do continente americano. A indústria brasileira produz uma gama de produtos, desde armas de caça até armas de guerra, e possui uma fatia significativa no mercado internacional de armas leves. Tais informações são deixadas de lado quando as autoridades dizem que as armas que aqui circulam vêm de fora ou fluem pelas fronteiras sul-americanas. Em contra partida, o mercado legal para armas de fogo no Brasil é bem fechado e muito protegido, sendo o Estado um grande comprador de armas lícitas fabricadas no país.

Os mapeamentos de 2010, considerando fabricantes, apontavam armas registradas para civis como predominantemente revólveres Taurus e Rossi; pistolas Taurus; espingardas CBC, Boito e Urko; e carabinas Rossi. Outra questão é que as armas de uso restrito só podem ser compradas da fábrica com a autorização do

Exército. Observamos assim que os controles já estão legalmente estabelecidos, mas na prática...

Para mapear como armas circulam pelo Brasil com a finalidade de delinear políticas públicas é necessário entender também como elas estão distribuídas por estados de acordo com: parâmetros rurais/urbanos, em que as atividades criminosas estão inseridas, bem como os tipos de armas (lícitas e ilícitas) utilizadas pelos grupos. Mapear as armas que circulam pelo Brasil de modo lícito não é algo simples, apesar de ser mais fácil que as ilícitas. Além disso, qualquer política pública de gestão da circulação de armas pelo país deve considerar que o perfil das armas de fogo é heterogêneo nos estados e municípios. A título de ilustração em estados onde houve uma expansão da fronteira agrícola, como os do Centro-Oeste, armas de cano longo estão presentes em quantidades relevantes e muitas vezes esse é um armamento sem registro, obtido de forma ilícita do Paraguai ou da Bolívia.

Já estados da região amazônica, onde se amplia a extração ilegal de madeira, ouro e pedras preciosas, observamos também um aumento de armamento de uso restrito, e sem registro e oriundos da Colômbia, Suriname ou Venezuela. Em contrapartida, São Paulo e Rio de Janeiro são estados, onde historicamente há muitas armas de pequeno porte registradas. Nesses dois estados um tipo de demanda diferente aparece nos mercados ilegais atrelados às facções criminosas. Mapeamentos recentes feitos pelo Instituto Sou da Paz apontam um aumento de armamentos de uso restrito nas regiões norte e nordeste para forças de segurança, com a finalidade de combater a atuação das facções criminosas da região sudeste que disputam o controle do território nessas regiões. Esse armamento seria oriundo da Colômbia ou Suriname, e recentemente da Venezuela, utilizando a mesma rota de fornecimento citada anteriormente.

As apreensões e os dados da circulação de armas ilícitas

Avaliando o perfil das armas em circulação por meio de dados de apreensão, fornecidos pelas SSPs e pelo SINARM dos mapeamentos de 2010, mais da metade das armas apreendidas eram revólveres, e a maior parte foi apreendida em crimes

comuns, homicídios ou por estarem em desacordo com o Estatuto. Nessa época, o percentual de armas de uso restrito era baixo, já que mais de dois terços das armas apreendidas eram de uso permitido. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018 pontua que quase cento e vinte mil armas foram apreendidas em 2017.

Em 2010, a maioria das armas apreendidas era de origem nacional, mas há um percentual considerável de armas sem registro da origem. O Rio de Janeiro[16] é um dos estados que mais apreende armas estrangeiras, e o número de armas de fogo estrangeiras de uso restrito apreendidas é crescente (não passando de cinco por cento do total). Três mapeamentos recentes com recorte geográfico do Rio de Janeiro (ISP, 2015; MATOS, 2018; INSTITUTO SOU DA PAZ, 2018) apontam que, desde 2007, apreensões anuais giram em torno de oito mil armas. Ainda com o recorte do Rio pode-se pontuar que as munições apreendidas foram em sua maioria de uso restrito (cerca de setenta por cento em 2017) e as grandes apreensões de munição coincidem com grandes operações das forças de segurança do Rio, o que demonstra um *policy learning*. Há que ressaltar que comparativamente a demanda do crime organizado por munições é muito, muito maior que a demanda de crimes comuns.

Para o delineamento de políticas públicas deve-se tentar traçar os diferentes perfis das armas apreendidas. Se fosse possível uma base de diagnósticos pontuais (pelo tipo de armamento, pelo tipo de crime no qual ela foi aprendida, etc), ano a ano, estado por estado, seria possível traçar políticas públicas para estados, para cada tipo de armamento ou munição, ou para redução de um tipo de crime específico que fosse facilitado pelo uso de armas. De fato nossas leis já estabelecem mecanismo de controle, mas por meio dos diagnósticos pontuais observaríamos os *gaps* existentes.

[16] O Rio ao longo dos últimos trinta anos desenvolveu mecanismos e órgãos para controle e apreensões de armamentos, e assim como São Paulo, sendo esses dois a origem das maiores facções criminosas do país, e por consequência demandantes de armas ilícitas, munições e artefatos explosivos. No Rio, armas apreendidas são periciadas pelo Instituto de Criminalística Carlos Éboli e dados são integrados pelo Instituto de Segurança Pública. Assim pode-se pontuar que os dados gerados pelo estado tem consistência técnica especializada. O Rio em 2003 também definiu orientações sobre controle de armas por meio de uma parceria entre o Ministério da Justiça (SENASP), a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro e o Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD). Já São Paulo possui um Núcleo de Balística na Superintendência da Polícia Técnico-Científica, que concentra a integralidade das armas apreendidas em crimes para identificação e realização de perícia.

Esses diagnósticos também teriam relevância no âmbito federal, pois permitiriam delinear ações que considerem a transnacionalidade das armas que circulam pelo Brasil, apesar desse ser um elemento de maior complexidade, pois requer cooperação com outros países e instituições. Uma pesquisa feita pelo Instituto Sou da Paz (2013) em São Paulo descreve que quase quatro por cento das armas apreendidas eram norte-americanas, um por cento da Áustria, quase um por cento da Itália, e o resto produzido em onze países diferentes: Argentina, Bélgica, Alemanha, Israel, Espanha, República Tcheca, China, Suíça, França, Rússia e Sérvia; apenas um de origem sul-americana. Como essas armas chegaram ao Brasil? Quais políticas poderiam contribuir para redução dessa circulação de armas pelo Brasil?

Circulação de armas pelo Brasil e a dimensão transnacional

Após relatar algumas questões nacionais da circulação de armas pelo Brasil é preciso também tratar do caráter transnacional da circulação dessas armas, discussão que ganhou ainda mais relevância nos últimos anos com o crescimento do crime organizado transnacional que tem em um de seus "mercados mais lucrativos" o tráfico internacional de armamentos. Aqui, chama atenção a ambiguidade histórica do Estado brasileiro: na política doméstica caminhamos nos últimos trinta anos para um controle da circulação de armas, orientada para um registro amplo de armas, munições, acessórios e artefatos explosivos; já no âmbito internacional observamos uma participação tímida do país nos foros internacionais que lidam com a questão. De fato, se o Ministério da Justiça, por diversos governos, tem delineado um política de controle; no caminho contrário, o Ministério das Relações Exteriores prefere seguir a lógica do livre mercado proposta pelas indústrias de armas, defendendo os interesses comerciais dessas empresas brasileiras em vez de garantir a segurança dos brasileiros. Nessa dualidade, acaba por ser comum o Brasil assinar os acordos, mas não se empenhar em ratificá-los.

Em 2006, o Congresso brasileiro criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. O relatório final ressaltou que essa é uma

> política retrógrada do MRE, que investe na exportação de armas e munições, como se fossem similar à soja e ao café; desconsidera-se sua periculosidade, danos causados aos direitos humanos. [Além disso, essa] atitude ambígua, de fato refratária à transparência das exportações, obstaculiza esforços internacionais de combate ao tráfico de armas e munições, custando a liderança de nossa diplomacia na América Latina, ultrapassada por países, como México e Argentina, ambos exportadores de armamentos, mas com posições claras e corajosas na defesa do controle desses produtos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

Esse relatório ressalta ainda que a circulação de armas pelo Brasil possui uma dimensão transnacional quando afirma que existiam cerca de 140 pontos de entrada de contrabando de armas no Brasil[17]. Como principais rotas internacionais destacam-se:

a) armas dos EUA, que passam pelo Panamá e Brasil, e são trocadas por drogas na Colômbia; ou passam pelo México e Paraguai com destino ao Brasil; algumas vezes ingressam pelo aeroporto do Galeão e portos do Rio, Sepetiba e Santos.

b) armas europeias embarcadas no Porto de Roterdam, Holanda, seguem até o Suriname, e entram no Brasil por ar para o nordeste, ou por hidrovias pela região amazônica, via Pará e Amapá, também com destino à Colômbia.

c) armas que vêm da China, entram no Brasil pelo porto de Paranaguá, e seguem para o Paraguai e Colômbia.

O relatório aponta ainda que durante as três últimas décadas, o tráfico de armas era feito preferencialmente pela fronteira Sul do Brasil (Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai). Em 2003, a Polícia Federal criou uma divisão especial dedicada à repressão do tráfico de armas (Divisão de Repressão ao Tráfico Ilícito de Arma - DARM) com foco inicial nessa região.

Mesmo antes da CPI, algumas medidas já haviam sido tomadas. Por exemplo, em 2000, o governo Fernando Henrique publicou um decreto que elevava para 150% a alíquota de exportação de armas e munições para América Latina e Caribe. Esta medida contribuiu momentaneamente para o declínio da reentrada dessas armas no

[17] Entre os principais canais de ingresso no Brasil estão “cidades gêmeas” nas fronteiras com Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, e Colômbia; muitas dessas rotas passando por rodovias ou rios transnacionais.

Brasil, principalmente se considerarmos o “tráfico formiguinha”. Entretanto, até 2002, brasileiros poderiam adquirir livremente armas no território paraguaio, até mesmo armas de uso restrito. A isso se soma o fato de que o Brasil exportava armamento de pequeno porte para o Paraguai mesmo que ali não houvesse nenhuma política de registro ou controle. Isso acabou por delinear, o que alguns acadêmicos chamam de padrão de triangulação de armas brasileiras: produzidas no Brasil – exportadas legalmente para Paraguai – trazidas para mercado cinzento ilícito brasileiro (algo conhecido como efeito bumerangue[18]). Por pressão política, medidas foram tomadas e o Brasil decretou uma moratória temporária, o que momentaneamente diminuiu a triangulação.

Contudo, a dinâmica do tráfico na América do Sul apresenta outros caminhos alternativos como pela Bolívia que não dispõe de legislação adequada de controle de armas, ou como o Uruguai que não faz o devido controle nas zonas fronteiriças. Na primeira década do século XXI, outro problema era a ausência de controle ou fiscalização dos portos e depósitos franqueados no Brasil para Paraguai e Bolívia (Portos de Santos e Paranaguá). Outra dimensão importante são as dezenas de portos fluviais de rios transnacionais sem fiscalização: segundo a CPI das armas, essa é uma parte suscetível ao contrabando de armas. Hoje, o Lago de Itaipu sobressai como um exemplo disso. Além disso, tem chamado a atenção apreensões de partes de armas de uso restrito chegando ao Brasil pelos correios.

Uma questão mais antiga é o desvio de armamentos das forças de segurança argentinas (exército, forças policiais e penitenciárias) e encontrados nas favelas cariocas no início de 1990, principalmente granadas de mão. O estado do Rio chegou a pedir oficialmente ao governo argentino que essas armas fossem rastreadas, mas a resposta foi pouco eficiente. Em 2003, Argentina e Brasil promoveram uma reunião bilateral sobre legislações e circulação ilícita de AFAM; e a possibilidade de troca de

[18] De acordo com a CPI de 2006, onze por cento das armas apreendidas em situação ilegal no Brasil tinham sido exportadas e contrabandeadas via Paraguai, saindo e voltando em um “efeito bumerangue”. O deputado paraguaio Blas Llano, que presidiu a CPI das Armas do no Paraguai, afirmou que em média de 10 contêineres de armas brasileiras exportados para Paraguai, 8 são vendidos no Brasil. A CPI brasileira também identificou que armas brasileiras “exportadas” para os EUA foram apreendidas com traficantes brasileiros.

informações sobre rotas usadas pelo crime organizado, chegando a produzir um memorando de entendimento nessa temática. Mas a integração bilateral avançou pouco, acompanhada da redução dos armamentos argentinos apreendidos.

Outra questão recente que conferiu destaque ao caráter transnacional da circulação de armas pelo Brasil foi o aumento do tráfico de munição e armas brasileiras para as FARC na Colômbia, apesar das forças armadas desse país só comprarem munição brasileira com marcação para rastrear as armas nas mãos da guerrilha. Nesse caso, há um mercado de mão dupla: o crime organizado brasileiro envia armas para a Colômbia, e traficantes de lá pagam com drogas a serem inseridas no mercado brasileiro.

Hoje percebemos que uma nova rota do tráfico de armamentos se estabeleceu para mercado ilícito das regiões Norte e Nordeste, principalmente para armamentos de uso restrito e automático. As armas saem dos Estados Unidos pelo Caribe e entram no Brasil pelo Suriname. Talvez a Guina Francesa também seja uma rota alternativa, mas dessa fronteira nem mesmo agências brasileiras de segurança possuem mapeamentos. Cabe ressaltar que a PF é a agência brasileira que hoje possui dados mais sólidos dessa transnacionalidade da circulação de armas pelo país.

Nessa temática, o fator cooperação internacional, regional e bilateral é fundamental. Entre as iniciativas promovidas está o Grupo de Controle de Armas do Mercosul criado em 2001. O Grupo busca planejar políticas conjuntas de controle do comércio de AFAM na região, bem como propôs estabelecer um mecanismo ágil de troca de informações. O Grupo, teve como base a implementação do Programa das Nações Unidas contra o tráfico e a fabricação ilícitos de armas de pequeno porte, armas leves e munições e seus planos de ação e chegou a produzir um memorando de entendimento. As reuniões eram constituídas pelos Ministérios de Relações Exteriores, o que deixava de lado representantes importantes da burocracia estatal nessa área, como Ministérios da Justiça, Polícias Federais, Ministérios da Defesa e Exércitos.

> A convergência de legislações dos países da América do Sul se faz necessária por motivos óbvios: não havendo correspondência entre princípios, não haverá como controlar atividade de grupos criminosos transnacionais, pelo simples fato de que seus agentes migrarão de país em país [para atender demanda] à caça das fraquezas em seus sistemas legais. Para harmonizar legislações dos países do

> MERCOSUL e associados, Grupo de Trabalho de Armas de Fogo estudou divergências entre elas, comparando-as entre si, e com documentos internacionais que são parâmetros de excelência no controle da circulação de armas e munição (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, 2003/2004).

Essa análise comparada de políticas e legislações dos países feita no âmbito Grupo de Trabalho poderia ter contribuído para ações de cooperação e controle mais eficazes, mas não foi o que aconteceu. Outra iniciativa no âmbito multilateral foram acordos firmados na Organização dos Estados Americanos (OEA) e nas Nações Unidas. O Brasil assinou quase todos, ratificou com certa rapidez a "Convenção Interamericana contra a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo e munição" da OEA, mas levou um bom tempo para ratificar outros, como o "Protocolo contra o Tráfico Ilícito de Armas e Munição" da ONU. Os dois documentos propõem um controle rígido sobre os corretores de armas (*brokers*) - temática relativamente controversa no Brasil que foi até removida do Estatuto quando este tramitou no Senado.

Outra questão bastante discutida na ONU nos últimos anos é padronização em todos os países de métodos e tecnologia de marcação de armas de fogo, munição e explosivos por meio da construção de uma política internacional; afinal de contas o rastreamento depende dessa marcação na fábrica. Em abril de 2013 no âmbito da ONU foi aprovado o Tratado sobre Comércio de Armas (ATT), sendo esse o primeiro instrumento jurídico global que propõe regular o comércio internacional de armas por onde circulam bilhões de dólares todo ano. O Brasil assinou o ATT em junho de 2013, mas somente o ratificou no segundo semestre de 2018.

> O ATT estabelece, em nível global, a conexão de responsabilidade entre a exportação de armas e potenciais danos humanitários por elas geradas. Assim, o Tratado prevê que os países, ao decidir pela exportação de armas, devem fazer uma análise de risco, considerando critérios como respeito aos direitos humanos, possibilidade de uso em terrorismo ou crime organizado, bem como probabilidade de desvio. Caso um país seja identificado como um possível canal de desvio de armas, o Tratado determina que não deverá haver transferência de armas ao mesmo (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2013).

O ATT estabelece normas para transferências internacionais de armas convencionais. Nesse sentido, a ratificação do ATT pelo Brasil requereu mudanças na

legislação nacional sendo a mais visível a Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa (PNEI-PRODE) por meio do Decreto nº 9.607 de 2018. O documento anterior que legislava sobre a temática era Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM) de 1974, considerado restrito tanto como documento, quanto como delineador de políticas.

O Artigo 3 da PNEI-PRODE apresenta os pressupostos que devem ser observados na exportação ou importação de PRODEs, dentre eles: imperativos da defesa nacional; objetivos da política externa; tratados internacionais de que o Brasil seja parte e compromissos internacionais assumidos; existência de embargos aplicados pelo Conselho de Segurança da ONU; a possibilidade de que os armamentos sejam utilizados em atos de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra; a possibilidade de que as armas sejam utilizadas para facilitar violações de direitos humanos ou do que preconiza o direito internacional dos conflitos armados; a possibilidade de que as armas sejam empregadas em atos de terrorismo ou sejam utilizadas pelo crime organizado transnacional. Muitos desses elementos foram estabelecidos nas discussões na ONU que construíram o ATT e incorporados à legislação doméstica, sendo esse outro avanço do controle da transnacionalidade da circulação de armas pelo Brasil feito durante o governo Michel Temer. Assim, apesar de alguns avanços multilaterais, o lobby das indústrias de armas e o crime organizado transnacional não deixaram de construir mecanismos alternativos para a circulação de armas pelo Brasil.

Modelos de políticas públicas e circulação de armas pelo Brasil

Essa parte final do artigo tem a proposta de retomar algumas questões apresentadas na gestão da circulação de armas pelo Brasil e como esses pontos podem sem analisados a luz de Modelos de Políticas Públicas. Entretanto, o artigo fala de uma temática muito ampla e dinâmica a ser considerada como agenda para construção de políticas públicas. Deste modo, as análises apresentadas a frente serão recortes ou escolhas no modo do olhar e assim poderão ser deixar lacunas ou mesmo perguntas sem respostas.

Quando falamos de análises de políticas públicas observam-se dois focos diferentes: um norte-americano que tende mais a análise nos governos e outro europeu que se concentra mais na análise sobre o Estado e suas instituições (SOUZA, 2007). Tendo como base a temática desse artigo contribuições dos dois focos são relevantes. Acrescentaria que no caso da circulação de armas pelo Brasil, historicamente as configurações institucionais contribuíram mais para a criação de disposições e orientações de políticas públicas que o sistema político ou partidário. Em contrapartida também observamos desde o governo Fernando Henrique, o surgimento de um espaço político dialógico na definição da agenda[19] (a temática surge como *high policy*); sendo esse inicialmente um processo político endógeno que foi gerando ao longo do tempo sutis partidarizações de amplo controle ou ampla liberdade da circulação de armas.

No início do século XXI, essa construção da agenda doméstica da temática sofre influência internacional mais direta pela ampliação da participação brasileira em fóruns multilaterais como o Mercosul, a OEA e as Nações Unidas. Essa participação influenciou a criação do Estatuto do Desarmamento, seu referendo e as campanhas de entrega de armas, se refletindo ainda em mudanças na configuração institucional interna, principalmente na importação e exportação de armas. Desse modo, no final da década de 1990, inicia-se nessa temática a construção de uma ponte visível entre *national policy* e *internacional policy* com ápice de integração durante o governo Lula.

Ressaltaria ainda dois pontos a essa conjuntura e a produção de políticas. Primeiro que a temática passa a chamar a atenção da opinião pública brasileira a partir do aumento da violência armada na década de 1990, demandando da sociedade para o Estado e/ou governo alterações na gestão. Segundo que a temática torna-se elemento de forte partidarização no atual governo Jair Bolsonaro com várias idas e vindas de propostas do governo de maior liberdade na circulação de armas seguidas

[19] Na proposição do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) há três agendas diferentes. A agenda governamental que é o conjunto de assuntos sobre os quais o governo concentra sua atenção. Segundo a agenda decisional que seria um subconjunto da agenda governamental que contempla questões políticas prontas (policies) para decisão dos formuladores de políticas podendo incluir outros atores. E terceiro as agendas especializadas de temáticas que refletem a natureza setorial da formulação de políticas. No atual governo sobressai a agenda governamental.

de vetos no Congresso e/ou no Judiciário. Isso acaba por tornar, pela primeira vez, a temática circulação de armas pelo Brasil uma questão de disputa entre governo e estruturas do Estado.

Contribui ainda nessa partidarização da temática a mídia que ressalta para a sociedade a dualidade *national policy* x *internacional policy* (o que pode ser apresentado como um *gatekeeping*[20]). Esse ator já aparecia antes, nas mudanças propostas para circulação de armas pelo Brasil desde o governo Fernando Henrique, mas durante os últimos quatro governos ele contribuía positivamente para janelas (*window*[21]) de mudanças de agenda propostas, o que de fato não acontece agora.

Considerando o modelo proposto por Kingdon (2003), de que mudanças da agenda seriam resultados da convergência de três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*); durante todo o século XX, observamos uma participação quase exclusiva do Estado e suas instituições (basicamente as militares) como atores que produziram soluções para a circulação de armas pelo Brasil, sendo esse um problema de segurança nacional, sem a amplitude de atuação do fluxo político doméstico ou internacional. De certo modo, poderia dizer que a circulação de armas pelo Brasil nem era tópico para política “pública” ficando restrita a atuação direta da comunidade epistêmica[22] forças armadas.

Na virada para o século XXI, com a segmentação de competências pelos níveis de governo (União, estados e municípios) proposta pela Constituição de 1988; com o aumento da violência armada; e com a influência da política internacional na gestão da circulação de armas pelo país passa-se a observar esse como um problema brasileiro que requer políticas públicas (talvez com um mix de ideias e sugestões domésticas e internacionais). Uma solução que já não mais estaria restrita ao delineamento único da comunidade epistêmica forças armadas, sendo incorporadas

[20] Segundo Radaelli (1995), uma análise de gatekeeping seria uma interpretação de como ideias propostas devem ser julgadas considerando um espaço tridimensional.

[21] As circunstâncias que possibilitam a convergência dos múltiplos fluxos de Kingdon e a construção de uma nova agenda de política pública são chamadas pelo autor de policy windows.

[22] Comunidade epistêmica seria "uma rede de profissionais com conhecimento e competência reconhecidos em um domínio específico e uma reivindicação do conhecimento relevante para a política no domínio ou área de emissão" (Haas, 1992). Para Faria (2003), essas comunidades se beneficiam da difusão internacional de ideias se houver a ausência doméstica de uma visão do problema ou mesmo a impossibilidade de calcular o valor dos resultados de diferentes ações.

a partir da Constituição, outras comunidades como as forças de segurança. Assim, surge a necessidade de políticas públicas de segurança para circulação de armas, deixando de ser apenas um problema de segurança nacional.

Inicia em paralelo, o surgimento do terceiro fluxo proposto por Kingdon, o político (politics), que inclui na discussão ao longo dos anos novos atores como partidos políticos e organizações não governamentais nacionais e internacionais. Os mapeamentos de 2010 refletem bem essa conjuntura (em um alinhamento perfeito de fluxos e talvez o único), pois foram resultados de pesquisas realizadas pela ONG Viva Rio, em parceria com a Subcomissão de Armas do Congresso Nacional, apoiados pelo Ministério da Justiça, com a participação de Secretarias de Segurança Pública dos estados e observação de órgãos das Nações Unidas como o United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

A análise desse terceiro fluxo de Kingdon para essa temática pode ser complementado pela ideia de Radaelli (1995), de que há um direcionamento do olhar das políticas públicas também para aspectos dinâmicos do processo político (policy process) e do papel dos diversos atores envolvidos, ou seja há uma ampliação da arena de discussão, de influências e de projeção de poder, deixando de lado a exclusividade de análise sobre o processo decisório do governo e do presidente, ou mesmo da forças armadas. Entretanto, esse ponto parece não ter sido percebido pelo atual governo.

O atual governo também contribui para dar visibilidade a uma comunidade epistêmica antiga e que até o Estatuto do Desarmamento fazia questão de ser invisível para sociedade em geral. Uma comunidade que participa ativamente dos três fluxos de Kingdon: as indústrias de armas brasileiras (principalmente as de armas leves) que tem projeção e mercado em âmbito doméstico e internacional. Contudo, o governo Bolsonaro não seria o único governo brasileiro considerar a comunidade epistêmica indústrias de armas, como também não foi o único governo a ampliar os privilégios dos grupos segmentados com direito de posse e porte de armas.

Durante os governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, a Base Industrial de Defesa, que inclui as indústrias de armas, foi beneficiada por uma ampla gama de políticas públicas de âmbitos econômico (legislações de redução de impostos e

financiamentos de bancos públicos), científico e tecnológico (editais de fomento para pesquisa e desenvolvimento), e de política externa. Interessante apresentar essa dualidade de políticas domésticas de maior controle de circulação de armas, influenciada pela assinatura de acordos e tratados internacionais e as políticas externas de estímulo e aumento da venda de armamentos em um mesmo governo.

Ao se analisar a conjuntura mundial atual, e a brasileira em particular, na qual as políticas públicas em áreas diversas são produzidas deve-se considerar a

> "complexificação dos processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização na troca de informações e recursos, bem como pela participação de novos atores, como, organizações não-governamentais transnacionais e redes de especialistas, [onde] a variável conhecimento[23] assume lugar de destaque. [Compõem ainda] esse terreno caleidoscópico os analistas das *policy networks* [redes de políticas públicas][24], as comunidades epistêmicas, as *advocacy coalitions*[25], os processos de difusão e transferência de políticas públicas, e os estudiosos do *policy learning*[26], entre outros". (FARIA, 2003)

Esse terreno caleidoscópico constitui boa parte do *policy process* em relação à circulação de armas pelo Brasil atualmente. Outro elemento é que os estudos de *public policy process* complexos em temáticas de segurança não são usuais, seja por que não é um assunto muito pesquisado na academia como, por exemplo, ocorre em outras áreas temáticas; seja por que parte das informações necessárias as análises

[23] Podemos dizer que conhecimento é uma variável-chave que define as comunidades epistêmicas, não sendo só opiniões de especialistas capazes de transformar ideias ou gerar mudança, podem ser também informações mantidas por órgãos da administração pública e até opiniões expressas pela mídia como afirma Weiss (1986).

[24] Segundo Kenis e Schneider (1991) o termo network talvez tenha se tornado "o novo paradigma para arquitetura da complexidade" de políticas públicas. Rhodes (1988) traz outra perspectiva para o conceito de redes ressaltando o relacionamento entre Estado e diferentes grupos que buscam influenciar as políticas, e o interesse do próprio Estado em obter apoio desses grupos. Tais padrões de relacionamento institucionalizam-se e tornam-se parte do dia a dia das organizações ao ponto dos grupos serem consultados antes que documentos sejam enviados para materialização de ações do fluxo político.

[25] A abordagem das advocacy coalitions foi desenvolvida por Paul A. Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1994) e focaliza interações de atores de uma variedade de instituições, governamentais e não governamentais, que compartilham um conjunto de policy beliefs e atuam em um dado subsistema de políticas ou área setorial.

[26] Estudos dedicados aos processos de difusão e transferência de políticas públicas são agregados ao tópico de "aprendizado das políticas" (policy learning). Dentre os autores que contribuem com esses estudos cito: Bennett e Howlett (1992), Dolowitz e Marsh (1996 e 2000), Goldstein e Keohane (1993), Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

não estão disponíveis mesmo com as recentes legislações de acesso a informação e as pressões de organizações internacionais.

Uma questão a ser resgatada é que os mapeamentos aqui apresentados tem como base de 2003 a 2010, pois somente nesse período é que se observa uma política pública (integrando governo, Congresso, forças armadas e de segurança, judiciário, ONGs e comunidades epistêmicas) para coleta e análise de dados de todo país. Infelizmente tal estímulo não se repetiu e o país tem hoje mais de dez anos sem um novo diagnóstico que indique tendências da circulação de armas pelo Brasil nas macros e micros geografias.

Para que a gestão da circulação de armas pelo Brasil seja ampla, as políticas públicas devem ser integradas[27]. Cunill-Grau (2016) afirma que a busca da integralidade na abordagem de um determinado problema complexo é a questão central. Por integralidade entende-se considerar diferentes setores do governo e da burocracia do Estado (União, estados e municípios) em diferentes áreas temáticas; e por problema complexo entende-se a necessidade de se considerar elementos e fatores multidimensionais, multicausais e relacionados entre si.

Como apresenta Oliveira (2016), nos *public policy process* brasileiros, essa necessidade de integração e intersetorialidade apresentam alguns desafios; desafios que podem ser parte também do *public policy process* na área de segurança. O primeiro deles seria a necessidade de coordenação e cooperação entre os entes federativos em prol da efetividade das políticas e ações; segundo a necessidade de comprometimento dos atores com ações de monitoramento e avaliação em todos os níveis de governo; terceiro a necessidade de conhecimento e utilização por parte dos gestores municipais dos instrumentos legais e de operacionalização possíveis (a micro geografia tem um papel muito importante, apesar de negligenciada). Ao longo do artigo tentamos mostrar dados e elementos que geram esses desafios apresentados pela autora.

[27] Cabe acrescentar que nesse artigo considera-se circulação de armas no Brasil como um elemento de segurança pública, de segurança internacional e de defesa nacional, por isso a temática requer políticas públicas integradas.

Ballesteros (2014) contribui com essa análise da complexidade do *public policy process* de segurança dizendo que embora o governo federal desempenhe uma posição estratégica na formulação e implementação de políticas de segurança, a execução dessas políticas está sob encargo dos governos estaduais que, por sua vez, enfrentam problemas locais. A autora ressalta ainda que os governos FHC e Lula tentaram caminhar na integração de políticas de segurança quando

> em 2001 [no governo FHC], o Ministério da Justiça constituiu o Comitê de Assessoramento ao Núcleo de Ministros de Estado para a Reconstrução do Sistema Nacional de Segurança Pública [...] e no governo de Luiz Inácio Lula da Silva reforçou-se o caráter articulador do governo federal por meio de um Comitê de Articulação Federativa (CAF) (BALLESTEROS, 2014).

Nesse artigo sugere-se que para a criação de políticas públicas integradas, devem-se conjugar ações de planejamento, formulação, execução, monitoramento e avaliação de múltiplos atores tanto no nível horizontal (executivo, legislativo e judiciário) quanto no vertical (nos âmbitos federativo, estadual e municipal). Sendo o modelo atual de políticas públicas para gestão circulação de armas pelo Brasil verticalizado e fragmentado, sugere-se que estruturas organizadas modeladas por meio de sistemas como o Sistema Único de Saúde ou Sistema Brasileiro de Inteligência poderiam ser uma solução viável. Observa-se que algumas iniciativas como a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) ou do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) poderiam servir de guia se de fato estivessem em todos estados e municípios brasileiros. Essa modelagem de sistemas contribui muito quando há a necessidade de uma perspectiva sistêmica, como é a temática aqui apresentada; isso acaba por se relacionar a outro tipo de análise do processo de políticas públicas que considerada o modelo de subsistemas.

> A literatura sobre subsistemas foi desenvolvida no contexto dos estudos da ciência política estadunidense em meados dos anos 1950 [...] e nos estudos recentes, o conceito de subsistema de políticas (*policy subsystem*) tem ocupado espaço central em diversos modelos teóricos como unidade de análise privilegiada em abordagens recentes (CAPELLA E BRASIL, 2015).

De acordo com Thurber (1996), a literatura destaca três dimensões essenciais do sistema político: o macrossistema, o microssistema e os subsistemas. Segundo Capella e Brasil (2015), os macrossistemas (macro policy systems) referem-se às decisões (ou principais políticas de um governo) que afetam diretamente uma política pública ou a estrutura de poder em torno dela com impactos visíveis sobre a sociedade e o sistema político. Já os microssistemas (micro policy systems) envolvem decisões que geralmente não despertam a atenção do público (decisões de alta complexidade técnica) envolvendo um número reduzido de tomadores de decisão (em geral técnicos da burocracia pública) que restringem o acesso de outros participantes. Seriam essas questões mais invisíveis do policy process.

Tendo como base a circulação de armas no Brasil podemos relacionar como microssistemas as comunidades epistêmicas forças armadas, forças de segurança e grupos segmentados com prerrogativas de posse e porte de armas; ou mesmo as indústrias de armas. Outro grupo de atores que poderiam ser relacionados a essa proposição seriam as organizações não governamentais nacionais e internacionais que mapeiam a temática circulação de armas.

> Entre o macrossistema e o microssistema, situam-se os subsistemas (*policy subsystems*). Subsistemas são compostos de um número limitado de atores e instituições, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que se especializam e direcionam esforços para algumas questões específicas em relação a uma política, o que é chamado pela literatura internacional de "*policy domain*"[28] [...] entretanto, o conceito de subsistema de políticas é objeto de intensa discussão teórica, principalmente por justapor conceitos relacionados, como comunidades de políticas (*policy communities*), redes de políticas públicas (*policy networks*) e redes temáticas (*issue networks*). (CAPELLA E BRASIL, 2015)

Ainda de acordo com Capella e Brasil (2015), a existência dessas subunidades (subsistemas) seria o lócus do processo de discussão de temas específicos, construção de problemas públicos e formulação de soluções. De certo modo, os subsistemas podem ser pontes entre o mundo macro e o micro e uma solução possível

[28] Policy domain pode ser definido como a área substantiva de política pública sobre a qual os participantes na produção da política competem e fazem concessões para chegar a um acordo, tais como o domínio da política ambiental ou domínio da política de saúde (BIRKLAND, 2005).

para a gestão integrada da circulação de armas pelo Brasil; mas ainda carecemos da existência de um subsistema efetivo.

Considerações finais

Considerando a temática circulação de armas pelo Brasil, tentei no artigo apresentar a multiplicidade de legislações, atores e focos, bem como ressaltar que mesmo com essa estruturação na gestão ao longo dos últimos quarenta anos ainda hoje no país há necessidade de políticas públicas, de fato integradas, que tenham por base uma perspectiva intersetorial e intergovernamental, considerando dados coletados em macro e micro geografias. Não podemos ainda deixar de lado a perspectiva transnacional da questão; tanto quanto a capacidade de mobilidade do crime organizado pela América Latina na atuação do tráfico de armas e drogas. Outro ponto importante é que mesmo com muitas regulamentações internacionais de gestão da circulação de armas sendo produzidas e ratificadas, o lobby das indústrias de armas é muito forte em todo o mundo e influencia ações governamentais para recobrir o comércio de armas de certo sigilo, algo bem questionável no âmbito de sólidas democracias ocidentais.

Referências

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, o tráfico de armas, munições e explosivos e a consequente utilização desse arsenal, por traficantes de drogas, milicianos e outros bandos, quadrilhas ou organizações criminosas.* 2011.

BALLESTEROS, P. R. Gestão de Políticas de Segurança Pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Rev. Bras. de Seg. Púb*., v. 8, n. 1, 6-22 Fev/Mar 2014.

BIRKLAND, T. A. An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. 2. ed. *Nova York: ME Sharpe*, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. 2006.

CAPELLA, A. C. N. e BRASIL, F. G. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Política Hoje*, v. 25, p. 73-84, 2016.

CAPELLA, A. C. N. e BRASIL, F. G. Análise de Políticas Públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. Novos estudos *CEBRAP*, v. 101, p. 57-76, 2015.

CUNILL-GRAU, N. A Intersetorialidade nas Novas Políticas Sociais: uma abordagem Analítico-Conceitual. In: BRASIL. MDS. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 26, 2016. Brasília, DF: MDS, 2016, p. 35-66.

DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44 (2): 343-357, 1996.
_____ Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. Governance: An International Journal of Policy and Administration, 13 (1): 5-24, 2000.

DREYFUS, P. e NASCIMENTO, M. de S. Posse de Armas de Fogo no Brasil: mapeamento das armas e seus proprietários. 2005.

FARIA, C. A. P. de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Rev. Bras. Ci. Soc.,* São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, FEV. 2003.

FERNANDES, R. C. Brasil: as armas e as vítimas. Rio de Janeiro: *7Letras*, 2005.
FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 2016.

FREEMAN, J. L. The political process: executive-bureau-legislative committee relations. *Nova York: Random House*, 1955.

GOLDSTEIN, J. & KEOHANE, R. (eds.). Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change. *Ithaca, N.Y., Cornell University Press*, 1993.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. International Organization, 46 (1): 1-35, 1992.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório Armas de Fogo 2015 (janeiro a maio de 2015). 2015.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Arsenal Fluminense: análise das apreensões de munições no estado do Rio de Janeiro (2014-2017). 2018.

_____. De onde vem as armas do crime: analise do universo de armas apreendidas em 2011 e 2012 em São Paulo. 2013.

JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. Policy change and learning: an advocacy coalition approach. *Boulder, CO, Westview Press*, 1993.
_____ Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, 14 (1): 175-203, 1994.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: MARIN, Bernd e MAYNTZ, Renate (eds.). *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations.* Frankfurt: Campus, p. 25-59, 1991.

KINGDON, J. Agenda, Alternatives a Public Policies. 3ª. Ed. *New York: Harper Collins*, 2003.

MATOS, V. C. Um retrato das apreensões de armas de fogo, simulacro, munição e artefato explosivo no Rio de Janeiro. 2018.

OLIVEIRA, L. R. Políticas Públicas Sociais: avaliação e integração entre assistência social e saúde pública no Estado de São Paulo. 2016. 122f. Exame de Qualificação (Doutorado). *Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto*, 2016.

OSCIP VIVA COMUNIDADE. Estoques e Distribuição de Armas de Fogo no Brasil. 2010a.

_____. Ranking dos estados no controle de armas: análise quantitativa e qualitativa dos dados sobre armas de fogo apreendidas no Brasil. 2010b.

_____. Relatório sobre os rastreamentos de amas de fogo apreendidas nos estados brasileiros. 2010c.

_____ Seguindo a rota das armas: desvio, comércio e tráfico ilícitos de armamento pequeno e leve no Brasil. 2010d.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, FIRJAN e PNUD. *Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública*. 2003/2004.

RADAELLI, C. The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy*, 2 (2): 159-183, 1995.

RHODES, R.A.W. Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain. *Londres: Unwin Hyman*, 1988.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Hochman, G., Arretche, M. e Marques, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, *Fiocruz*. 2007.

THURBER, J. A. Political power and policy subsystems in American politics. In: PETERS, Guy, e ROCKMAN, Bert A. (eds.). *Agenda for excellence: administering the state. Chatham/NJ: Chatham House Publishers*, 1996.

WEISS, C.H. Research and policy-making: a limited partnership. In: HELLER, F. (ed.). *The Use and Abuse of Social Science*. Beverly Hills and London: Sage, pp. 214-35, 1986.

Recebido em: 08/02/2020

Aprovado em: 02/10/2020