Cadernos
Gestão Pública e Cidadania

Revista do Centro de Estudos
de Administração Pública e Governo

Escola de Administração de Empresas
de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

ISSN 1806-2261
Janeiro/Junho 2007 Vol. 12 Número 50

CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
Av. 9 de Julho, 2029 - 11º andar
São Paulo – SP – CEP 01313-902
Tel.: (11) 3281-7904/3281-7905 – Fax: (11) 3287-5095
e-mail: inovando@fgv.br – home-page: www.fgv.br/ceapg

FGV EAESP

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Vol 12. Número 50 – Jan./Junho de 2007

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Revista do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Jan./Junho de 2007 – Vol 12. Número 50

Os Cadernos Gestão Pública e Cidadania do Centro de Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas, publica artigos preferencialmente inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* estão abertos para a publicação de artigos, relatos de pesquisas, estudos de caso e ensaios no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla. O processo de avaliação dos artigos é de *blind peer review*. Os artigos da Revista estão disponíveis na página: www.fgv.br/ceapg

EXPEDIENTE

EDITORES: Marta Ferreira Santos Farah
Peter Spink

CONSELHO EDITORIAL: Bruno Lazarotti Diniz Costa (Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro)
Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)
Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)
Enrique Cabrero (Centro de Investigación y Docencia Económicas - Mexico)
Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)
Gonzalo de La Maza (Programa Ciudadania y Géstion Publica – Universidad de los Lagos Chile)
Jacqueline I. Machado Brigagão (Universidade de São Paulo)
José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)
Ladislaw Dowbor (PUC-SP)
Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marlene Libardoni (AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)
Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)
Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)
Silvio Caccia Bava (POLIS –Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

CAPA: Carlos André Inácio

IMPRESSÃO: Tiragem deste número: 100 exemplares

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – Vol 12 – n. 50 São Paulo: 2007
V1. n1. (Jan./Fev. 1997) – São Paulo
Bimestral 1997 – 2002
Mensal 2003 – 2004
Semestral (2005 –)

ISSN 1806-2261

1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico I. Escola de Administração de Empresa de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

SUMÁRIO

Armas de Fogo no Brasil: uma Investigação sobre seus Valores e Significados

Firearms in Brazil: an Investigation on Values and Meanings

Ruben Keinert, Francisco Fonseca Izidoro Blikstein, Fabio Storino, Hironobu Sanoe Luciano Bueno _____ 05

Inovações no sistema de aquisições governamentais chinês

Innovating Chinese Government Procurement System

Bao Yajun_____ 31

Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi - FUNDAT

Tupandi Fund for Agricultural Development - FUNDAT

Otávio Prado e Marco Antonio Teixeira _____ 41

O Centro de Referência e Apoio à Vitima(CRAVI) e o trabalho com as vítimas de violência indireta.

The Center of reference and support to the victims and the work with the victims of indirect violence

Hélio Batista Barboza _____ 51

Revitalização Urbana: consensos e conflitos no Centro Histórico de Santos vistos a partir da mídia local

Urban Revitalization: consensus and conflict in the Historic Center of Santos city seen from the local media

Marcelo Burgos Pimentel dos Santos, Lúcio Nagib Bittencourt, Fernando Burgos Pimentel dos Santos _____ 63

ARMAS DE FOGO NO BRASIL:
UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE SEUS VALORES E SIGNIFICADOS

Ruben Keinert,[1] Francisco Fonseca[2] Izidoro Blikstein[3], Fabio Storino[4], Hironobu Sano[5] e Luciano Bueno[6].

RESUMO: Este artigo analisa os principais resultados de uma pesquisa, realizada em 2005, selecionada, por meio de concurso público, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/Ministério da Justiça), sobre os valores e significados atribuídos às armas de fogo por seus proprietários. Trata-se da primeira pesquisa realizada somente com proprietários de armas de fogo, tendo sido enviados 6.000 questionários em sete estados brasileiros. A análise das respostas indica que a percepção da violência nas cidades leva à aquisição de armas de fogo, muito embora estes mesmos proprietários considerem residir em áreas pouco violentas em relação ao restante de sua cidade. A pesquisa aponta, ainda, a precariedade do banco de dados de registro dos proprietários, reforçando a importância do recadastramento para um melhor controle das armas em circulação.

PALAVRAS-CHAVE: Armas de fogo, Percepção, Valores, Significados, Políticas Públicas.

ABSTRACT: This article analyzes the main results of research that was carried out in 2005, supported by a grant awarded by the National Secretariat of Public Safety (*Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp/Ministério da Justiça*) on the values and meanings attributed to firearms by those who possess them. This is the first piece of research carried out exclusively with firearms owners. Six thousand questionnaires were sent out to people in seven Brazilian states. Analysis of results indicates that perceived urban violence leads to acquisition of firearms, even though the same people who own firearms consider the areas they live in to be less violent than other parts of their cities. The research also reveals the precarious nature of the existing data base on registered firearms. It thereby reinforces the importance of re-registration, in order to provide better control over the firearms that are kept by private citizens today.

KEYWORDS: Firearms, Perception of Violence, Values, Meanings, Public Policy.

[1] Docente da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
[2] Docente da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
[3] Docente da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
[4] Doutorando da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
[5] Doutorando da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
[6] Doutorando da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
Endereço para correspondência: FSJ – Av 9 de Julho 2029 cep 01313-902 – Bela Vista .São Paulo

Introdução e Problematização

Os homicídios causados por armas de fogo, assim como os ferimentos originados pelas mesmas, atingiram índices muito elevados no Brasil, durante a década de 1990 (Peres, 2004). A constatação desses eventos, ao lado do conhecimento de experiências legais de contenção de seu uso em âmbito internacional (Bueno, 2004), levou à apresentação e aprovação da Lei 10.826/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento, destinada a proibir o porte de armas de fogo por civis, exercer maior controle sobre o comércio de armas, impor critérios mais restritos de elegibilidade dos candidatos e estimular o desarmamento.

Paralelamente à tramitação do Projeto de Lei (que viria a ser a Lei 10.826/83) no Congresso Nacional, quando ainda não havia condições para prever sua aprovação, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), órgão do Ministério da Justiça, lançou o Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal, em que constava, como um dos quesitos de interesse, uma chamada a "estudos exploratórios que visam a descrever e analisar **os valores e significados atribuídos às armas de fogo** por indivíduos que possuem os respectivos porte e registro legal". Este projeto de pesquisa foi selecionado, tendo-se proposto (a equipe de professores e pós-graduandos da FGV/SP) a fazer "uma avaliação do impacto que a nova legislação terá sobre os proprietários de armas (...) fornecendo melhores subsídios para a formulação e execução de novas políticas de controle de armas". Em outras palavras, o estudo objetivou avaliar o grau de aceitação ou recusa, por parte dos proprietários e portadores de armas, dos objetivos do Estatuto; visava-se, com isso, contribuir para uma maior disseminação de seus propósitos.

Como estratégia de pesquisa, foram enviados seis mil questionários a proprietários de armas em sete estados brasileiros (Espírito Santo, Mato Grosso, Pernambuco, Rondônia, Rio Grande do Sul, além de São Paulo e Rio de Janeiro). Dada a formação histórica de tipo arquipélago do Brasil, considerou-se oportuno levantar o ponto de vista das suas cinco regiões-ilha, entendendo-se que nelas se encontram distintos valores e atribuição de significados às armas de fogo pelos seus proprietários. Foram selecionados cinco estados localizados nas cinco regiões do País, além de São Paulo e Rio de Janeiro, por concentrarem as duas maiores regiões metropolitanas, e onde se observam graus elevados de eventos com armas de fogo e de proprietários das mesmas.

Os questionários destinaram-se a evidenciar as questões propostas no problema e na hipótese do projeto:

> (...) como **problema**, objetiva-se verificar em que medida esta demanda é influenciada ou determinada pela elevação ou flutuação dos índices de violência. Para tanto, assume-se como **hipótese** a existência de uma correlação entre a posse e porte de armas e o nível subjetivo de violência local e regional percebido pelos proprietários e também uma correlação com os índices efetivos de violência regionais e nacionais (Projeto, 2004).

A hipótese, portanto, tinha como variável independente a percepção do aumento da violência local e como primeira variável dependente o aumento da procura pela aquisição de armas. Como segunda variável dependente (conseqüente da primeira), considerava-se a maior incidência de crimes cometidos por meio de armas de fogo em razão do aumento do estoque de armas.

Considerava-se também haver variáveis intervenientes, sendo a principal a influência da cultura regional (por meio dos valores e significados). Outra variável interveniente, cujos efeitos já estavam em curso quando da realização da pesquisa, era o controle de armas. Ainda que não pudesse ser considerada isoladamente, a queda de homicídios, ferimentos e acidentes causados por amas de fogo já havia sido captada pelas estatísticas após a sanção do Estatuto e da Campanha pelo Desarmamento (jornal *O Estado de S. Paulo*, 5/7/2005). O fato de que outras ações locais tivessem sido usadas para a diminuição dos crimes por armas de fogo era um elemento importante a se considerar para balizar a ênfase no controle estrito (jornal *Folha de S. Paulo*, 2/8/2005).

Outra variável considerada interveniente refere-se à segurança com que a arma é guardada, pois muitos acidentes ocorrem por ser usada por crianças e mesmo por terceiros: neste caso, em momentos de alta carga emocional e à revelia do seu proprietário ou mesmo contra ele. Além disso, o número de armas roubadas ou furtadas alimenta o crime.

A construção desse quadro analítico foi decorrência tanto das próprias sugestões contidas na ementa da linha de pesquisa contida no Edital de Concurso da Senasp quanto dos resultados de pesquisas e experiências referentes à contenção de crimes causados por armas de fogo. O questionário buscava evidenciar, por meio de um conjunto de questões estruturadas, de respostas por alternativas e de opinião, as posições dominantes nos estados escolhidos, tentando considerar como subvariáveis importantes quesitos como grau de urbanização da localidade de moradia, renda, idade e escolaridade dos pesquisados. Após essa caracterização, as questões substantivas

indagavam sobre as posições do pesquisado a respeito do controle de armas, da sua percepção da violência a que estava sujeito, das armas que possuía e da habilidade de manuseio.

Metodologia

Para capturar os "valores e significados atribuídos às armas de fogo por proprietários" foi elaborado um questionário composto por 37 perguntas (ver anexo), em sua maioria de múltipla escolha, com alguns campos para a justificativa da questão. A estruturação dos questionários foi desenvolvida em conjunto por todos os membros da equipe, que discutiram a redação das questões, seu ordenamento e separação em blocos. De posse da primeira versão, o questionário foi submetido à análise de um especialista, cujo parecer contribuiu para o formato final do texto e também da própria estrutura e organização das questões (*lay-out*). Por fim, realizou-se uma pesquisa piloto para os ajustes finais.

Selecionaram-se 6.000 nomes de proprietários civis a partir da base de dados do Sistema Nacional de Armas (Sinarm), mantido pela Polícia Federal. Como esta base era composta pela junção de diversos cadastros estaduais – antes da lei 9.437/1997, que criou o Sinarm, estes eram mantidos pelas Polícias Civis de cada estado –, alguns com registros ainda em papel e sem qualquer tipo de atualização (raros estados realizaram recadastramentos), optou-se pelos registros mais recentes, aqueles que entraram no sistema pós 1997, quando a Polícia Federal passou a conceder o registro, de forma a garantir minimamente que o endereço do proprietário se mantinha. Esta base de dados inicial continha pouco mais de 200.000 nomes, dos quais foram selecionados aleatoriamente 6.000 registros por meio de técnicas de seleção aleatória. Respeitou-se um número igual de registros para cada estado, com exceção apenas do estado de São Paulo, onde foi feita uma seleção com o dobro de registros, dividindo-se em 50% de proprietários com endereço declarado na capital e 50% do interior.

A escolha dos estados para os quais foram enviados os questionários obedeceu ao seguinte critério: um de cada divisão regional e os dois estados que contêm as duas maiores regiões metropolitanas. Assim, escolhemos Espírito Santo, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia e Rio de Janeiro e São Paulo.

O questionário foi então enviado no dia 5 de setembro, no formato Carta-Resposta, que permite que o respondente remeta de volta sua resposta sem custo de postagem. Além disso, não havia

nenhuma identificação do remetente na Carta-Resposta, de forma a garantir o anonimato dos respondentes, incentivando a franqueza das respostas.

Como a resposta não foi aleatória[7], não foi possível garantir as condições que permitissem generalizar os resultados obtidos por esta pesquisa a todo o universo (proprietários legais de arma de fogo dos sete estados selecionados).

Ainda assim, acredita-se que muitas das características analisadas por este *survey* não devem diferir significativamente entre os respondentes e o universo dos proprietários (com exceção, talvez, daquelas mais opinativas), de maneira que boa parte das conclusões presentes nesta pesquisa pode, de fato, dizer respeito à população dos proprietários legais de armas de fogo.

Fundamentos do Quadro Analítico

Armas de fogo estiveram associadas historicamente à caça, às ações militares, às competições de tiro, aos colecionadores e eventualmente à violência interpessoal (em duelos, emboscadas, crimes passionais e outros episódios isolados). Até o final do século XIX, excetuadas as guerras, armas de fogo não causavam tanta preocupação.

No século XX, com a urbanização acelerada, entre outros fatores, armas de fogo estiveram associadas principalmente à violência em grande escala contra a pessoa, contra o patrimônio e por objetivos políticos, tornando-se objeto de grande preocupação. A *violência contra a pessoa* disseminou-se em assaltos a mão armada, em seqüestros, em crimes cometidos por motivos fúteis, em mortes seguidas de subtração de pequenos valores e em ferimentos e mortes por disparos acidentais, além dos suicídios. Nos Estados Unidos da América, há que considerar também os crimes cometidos em série por portadores de um distúrbio que parece específico daquele país: os chamados *serial killers*.

A *violência contra o patrimônio* acentuou-se com os assaltos a bancos, lojas e armazéns que requerem o uso de armas de fogo para render as equipes de segurança. Em larga medida, o roubo silencioso durante a madrugada foi substituído por ações armadas de grande impacto.

[7] A pesquisa coincidiu com o período de campanha pelo referendo que decidiria sobre a proibição do comércio de armas e munição no Brasil, realizado no dia 23 de outubro de 2005. Os respondentes, em relação ao universo dos proprietários, podem ser justamente aqueles com opinião mais contundente sobre os temas em questão e que quiseram verbalizar essa opinião – portanto, não necessariamente representativos da opinião "média" dos proprietários legais de armas do País.

Outras modalidades criminosas contra o patrimônio, exercidas com o uso intensivo de armas de fogo, que aumentaram de modo considerável durante o século, foram os assaltos aos transportadores de valores e aos transportadores de cargas. Nesse caso, a rigor, apenas mudaram os meios de transporte e a freqüência dos eventos, pois o que nas últimas décadas teve como alvo os caminhões, voltava-se antes a trens pagadores e cargueiros.

A *violência por motivos políticos* – e ideológicos – reveste-se, em última instância, de características militares, pois se trata de violência contra os poderes instituídos e suas forças armadas. Mas é também vinculado a mortes contra pessoas determinadas (líderes políticos, juízes, jornalistas e outros), à apropriação de recursos para financiamento das ações de militantes, a atos terroristas e assemelhados, o que contribui para o aumento das estatísticas e do sentimento de insegurança geral. O mesmo se dá em relação aos chamados "esquadrões da morte", muito conhecidos no Brasil. Note-se que esse tipo de violência era até recentemente notabilizado em algumas regiões do planeta, como o Oriente Médio, a Irlanda e regiões da Ásia, tendo em vista diferenças étnicas e religiosas, embora estivesse presente na América Latina nas décadas de 1960 e 1970, em virtude da ascensão dos regimes militares, e no redesenho da antiga Iugoslávia, na década de 1990; está, contudo, potencialmente presente em todos os países, dado o alastramento internacional das ações de grupos terroristas.

Já o crime organizado assume características assemelhadas às dos movimentos políticos e terroristas, em várias circunstâncias, contribuindo para o aumento das estatísticas de mortes por armas de fogo e para a banalização da violência e do crime. A semelhança das ações tem também base no fato de que o crime organizado, de alguma forma, disputa com os poderes constituídos o controle social.

Não se pode deixar de considerar, ainda, a violência causada pelas disputas entre quadrilhas de criminosos, as quais podem assumir formas extremas, como chacinas de adversários e "justiçamentos" dos próprios membros suspeitos de traição ou de falharem em ações que tenham permitido vantagens ao grupo concorrente ou à polícia.

Esse aumento exponencial da violência tem origens diversas. Elas têm sido exploradas abundantemente na bibliografia pertinente, e dizem respeito a desigualdades sócio-econômicas, discriminação étnica e religiosa, questões políticas e busca de afirmação econômica. Essas são as causas mediatas, estruturais. Tem sido observado, entretanto, que uma causa imediata é também responsável pelo aumento de violência, especialmente homicídios e ferimentos graves,

permitindo a seguinte conclusão: o *estoque de armas de fogo nas mãos da população induz ao aumento da violência e da criminalidade.*

Bellesiles (1999), por exemplo, mostra como as mortes por armas de fogo nos Estados Unidos da América crescem após o aumento do estoque de armas ocorrido pela sua fabricação em escala industrial, iniciada em 1830 (até então a fabricação era artesanal) e da sua aceitação generalizada após a Guerra Civil. Weil e Hemenway (1999) demonstram que a guarda de armas em casa aparece como facilitadora para a ocorrência de ferimentos e mortes que não teriam ocorrido se não houvesse a disponibilidade do artefato. Aceito esse pressuposto, surge a pergunta inevitável sobre as causas do aumento do estoque de armas de fogo. Por que os indivíduos se armam?

Pelo gosto da caça, pela necessidade eventual de autodefesa, pela defesa do patrimônio, porque são membros de milícias (no passado), pelo gosto de competir e por outras causas pontuais. Cada uma dessas causas destaca-se conforme situações históricas específicas em sociedades e comunidades diferentes. **A percepção de aumento da violência**, no entanto, age como um catalisador de causas; por isso está sendo considerada como variável independente neste artigo. A percepção da violência ativa a necessidade de autodefesa, de defesa do patrimônio e a disposição para participar de grupos de segurança ou de ataque (o equivalente das milícias), contribuindo para o incremento da disposição de se armar. Essa constatação decorre da própria argumentação dos que são contrários às restrições da propriedade e porte de armas. Estes alegam que a proibição da propriedade de armas pelos cidadãos aumenta a criminalidade, pois os assaltantes sabem que suas vítimas estão desarmadas e que eles não correm riscos (Lott Jr., 1999a e 1999b; Thompson, 1999; Chapman, 1999), argumento, aliás, utilizado pelos defensores do "não" no plebiscito brasileiro de 2005. Ressaltam, desse modo, a necessidade de autodefesa e de defesa do patrimônio. A formação de equipes particulares de segurança ou mesmo para a proteção da comunidade, dada a descrença na ação policial, também reforça a argumentação dos que defendem a liberdade de posse e uso de armas.

Valores e Significados

O debate a respeito da propriedade de armas de fogo – em razão do referendo sobre armas e munições, ocorrido em 2005 – é oportuno por colocar em destaque as posições de princípio, ou seja, valores e significados em disputa. Para além (ou aquém) das demonstrações estatísticas, trata-se de apreciações valorativas da questão. Entre a disposição de se armar e a decisão de compra do artefato colocam-se valores e significados atribuídos à posse de armas, individuais ou

compartilhados pela comunidade, em que a percepção de aumento da violência – independentemente se verdadeira ou falsa – esteja acontecendo. Reiss e Roth (1993) não vêem uma relação direta entre a presença de armas de fogo e violência, colocando maior ênfase nas diferenças entre as várias nações, estados e comunidades, que oferecem distintas tradições locais em relação a armas de fogo. Há interferências na decisão de comprar armas advindas da cultura: aprovação e desaprovação sociais, tradições históricas e formas de institucionalização, entre outros aspectos, são variáveis relevantes.

Bellesiles fez um instigante estudo sobre a posse de armas nos séculos dezoito e dezenove nos Estados Unidos. Mostrou que, contrariamente ao que se propaga, a "cultura das armas" – o elevado apego do cidadão estadunidense médio pela posse de armas – não se deve à expansão da fronteira para o Oeste, aos hábitos de caça ou ao fato de que a defesa das antigas colônias, depois estados-membros da Federação, era feita sob a forma de milícias, ou seja, da convocação dos cidadãos para cerrarem fileiras contra possíveis invasores. Segundo ele, a fabricação industrial das armas de fogo e o apoio do governo para sua aquisição teriam contribuído decisivamente para a disseminação de seu uso. Até esta época, apenas aproximadamente dez por cento da população disporia de armas (até essa época, a forma preferida de matar, baseando-se em casos históricos, seria o uso de facas ou instrumentos perfurantes). Hoje, um pouco mais de cinqüenta por cento da população dispõe de armas de fogo. E o estoque existente permite dotar, com sobras, cada habitante com uma arma, independentemente de idade ou sexo (Bellesiles, 1999).

As conclusões de Bellesiles são interessantes por ressaltarem o aumento da capacidade de produção de armas de fogo e, portanto, a necessidade do seu escoamento, por um lado, e a intervenção governamental promovendo a compra de armas, por outro lado, como os fatores que levaram à valorização de sua posse. De acordo com o autor, a escassa disponibilidade de armas pelos civis integrantes das milícias dos estados, a morosidade de sua fabricação ou de sua importação da Europa e as constantes demandas por armas que eram feitas pelas Assembléias estaduais junto ao governo da União levaram o governo federal a estimular a industrialização do setor. Foi quando as empresas Colt, Sharps, Smith & Wesson, Remington e Winchester, apenas para citar as mais conhecidas, estabeleceram-se e passaram a divulgar seus produtos a partir de 1829. A caça como uma atividade aristocrática, digna de um cavalheiro, foi a imagem criada e disseminada pelas revistas esportivas que começavam a circular.

Entretanto, ainda segundo o mesmo autor, a procura por armas não aumentou imediatamente. Foi a Guerra Civil nos EUA que:

> […] acelerou a vagarosa mudança cultural que tinha sido iniciada com o aumento de produção de armas nos anos 40. Na altura de 1865, constatava-se que a maioria dos americanos acreditava que a habilidade em usar uma arma tornava cada indivíduo um homem melhor e cada patriota mais capaz de defender a liberdade da Nação e seguramente demonstravam determinação em agir conforme essa premissa (Bellesiles, 1999, p.36).

De fato, os crimes cometidos com armas de fogo apresentam taxas muito elevadas naquele país. Miller e Hamenway (2002), no entanto, ressaltam que os estados mostram comportamentos diferenciados nas suas taxas. Reiss e Roth (1993) atribuem à legislação mais ou menos permissiva sobre as armas de fogo as maiores ou menores taxas de homicídios, respectivamente. Fagan (1999) oferece uma explicação mais complexa e abrangente sobre o mesmo fenômeno. Segundo ele, o crescimento do comércio ilícito de drogas e a forte discriminação racial (aí incluídas as grandes diferenças sócio-econômicas) seriam elementos decisivos para o aumento da compra de armas e esse aumento se daria por contágio social, valendo-se de um termo da medicina. A interação entre os indivíduos, a tendência à imitação nos jovens, em busca de afirmação, e nos adultos, em busca de segurança, num ambiente caracterizado por ressentimentos e conflitos, seria o quadro de influências e determinações que levaria ao desejo de obter armas.

Muito embora outros elementos possam ser relacionados para uma ampla perspectiva de análise, o cenário composto por Fagan (1999) oferece uma promissora linha de investigação quando se trata de pôr em evidência a influência dos valores e dos significados atribuídos à posse de armas para o impulso de adquiri-las e mantê-las. O autor salienta três processos de contágio, que incluem medo (uso da arma para autodefesa), comportamento (uso de arma de fogo relacionado ao seu valor instrumental ou simbólico) e identidades violentas (uso da arma por estratégia ou para a composição de identidade).

Nisbett e Cohen (1999), ao estudarem o sul dos Estados Unidos oferecem um exemplo de região em que o "contágio" se dá por um fator muito importante, a "cultura da honra", num contexto caracterizado pelo calor excessivo, por relações escravocratas, pela pobreza e pela economia baseada na criação de gado. "Culturas de honra têm sido inventadas independentemente por várias sociedades no mundo. Estas culturas variam em muitos aspectos, mas têm um elemento comum: o indivíduo é preparado para proteger sua reputação – para mostrar retidão de caráter ou

poder ou ambos – apelando para a violência" (Nisbett e Cohen, 1999, p.267). Courtwright (1999, p.87) confirma essa visão geral sobre o sul e a particulariza para o segmento dos chamados *cowboys*: "jovens, do sexo masculino, solteiros, itinerantes, não-religiosos, quase sempre nascidos no Sul e que viviam, trabalhavam e se divertiam em companhia masculina […] eram veteranos combatentes e quase todos carregavam armas de fogo […] membros de uma sub-cultura violenta e de má reputação que tinha suas próprias regras de comportamento apropriado".

Entretanto, como ainda coloca o autor, "a imagem do *cowboy* no século XX, a mais evocativa das figuras míticas da América, é a de um herói, um cavaleiro errante com um cavalo e uma arma. A arma e a sua habilidade no seu manejo fazem do *cowboy* um antagonista fatal, mas somente contra ladrões de gado, bandidos e renegados. Em narrativas esquemáticas, o *cowboy* herói podia matar mais gente do que todos os fora-da-lei combinados, mas suas mortes eram justificadas e, de acordo com seu julgamento, corretas" (idem, p.86). O poder dessa imagem e sua grande disseminação no cinema e na televisão, além de sua mitificação no século XIX, é exemplar para se pensar a respeito de como os valores da liberdade individual exercida no seu limite máximo, fortemente arraigados naquela cultura nacional, podem levar a uma situação social próxima ao que foi conceituado por Thomas Hobbes como "sociedade natural". Nessa sociedade, os homens colocariam sua razão a serviço das suas paixões e apetites biológicos, sem respeito aos seus semelhantes. A exacerbação da insegurança e da violência requereria um grande pacto, um contrato social, pelo qual todos cederiam parte dos seus poderes individuais – o uso da força – a um poder superior que garantiria a imposição de regras e sua obediência. A demanda de várias organizações por alguma forma de controle de armas significaria a proposição de um "contrato social".

O caso norte-americano, de todo modo, é bastante elucidativo para se constatar como valores e significados contribuem para formar a rede de contágio a que se refere Fagan (1999). E as diferenças entre os estados norte-americanos, especialmente entre os do Sul e os do Norte, "colonizado por fazendeiros – puritanos, quacres, holandeses e alemães […] que enfatizaram a educação e rapidamente construíram uma civilização que incluiu artesãos, comerciantes, homens de negócio e profissionais de todos os tipos" (Nisbett e Cohen, 1999, p.270), permitem perceber que o "contágio" pode processar-se em sentido inverso, ou seja, de recusa do uso da violência para dirimir conflitos interpessoais.

Assim, tendo em vista a pesquisa, cujos resultados são expressos neste artigo, considerou-se que valores e significados sociais podem ter influência na diferenciação das taxas de violência e de mortes por armas de fogo em distintas regiões, estados e localidades. Dados os modos históricos analisados na relação indivíduo-arma de fogo, estabeleceu-se inicialmente a seguinte gradação de valores:

- Liberdade individual de escolha (presente no direito de se armar);
- Direito de autodefesa (presente na reação à violência existente);
- Direitos coletivos à vida (presente na argumentação dos que realçam as mortes e acidentes por arma de fogo, intencionais ou não);
- Pacifismo (presente na promoção do diálogo e do entendimento como forma de solução de conflitos).

Por valores foram entendidos os padrões de orientação para a ação que as sociedades consideram que fazem parte do que compreendem como *bom* modo de viver. Por significados foram considerados os modos particulares de entendimento pelas coletividades do que é um bom modo de viver na sociedade que dela fazem parte (grupos característicos). Entre estes, foram destacados os seguintes:

- Masculinidade;
- Desejo de parecer heróico ou defensor dos desarmados;
- Identificação ou imitação.

Principais Resultados da Pesquisa

A taxa de resposta

A **Tabela 1** faz um resumo dos questionários enviados por estado, dos questionários retornados respondidos, aqueles devolvidos por algum problema (ex.: destinatário mudou-se, faleceu etc.) e aqueles não retornados até a data de fechamento da pesquisa (1º de dezembro de 2005).

Obtivemos um total de 655 questionários respondidos, o que representou uma taxa bruta de 10,9% de resposta. Contudo, considerando que 1.067 questionários não alcançaram seus destinatários devido a erros cadastrais de endereço no banco de dados do Sinarm (Sistema

Nacional de Armas), tivemos um envio real de 4.933 questionários e, portanto, uma taxa de retorno de 13,2%, muito acima da média para este tipo de pesquisa.

A qualidade do banco de dados da Senasp

O número de devoluções de todos os estados (Tabela 1), em praticamente todos os casos superando o número de questionários respondidos (com exceção do Espírito Santo), é bastante alto, e aponta para uma péssima qualidade no cadastro de proprietários que o Sinarm dispõe hoje – no endereço de e-mail para contato disponibilizado pelos pesquisadores havia algumas mensagens de parentes de proprietários cadastrados no Sinarm que acusavam seu falecimento há vários anos, alguns há quase duas décadas. A lei 10.826/2003 estabelece a obrigatoriedade do recadastramento de todos os proprietários de três em três anos. Até lá, a informação da qual o governo dispõe hoje é bastante frágil e incapaz de servir de subsídio para uma boa política de controle de armas.

Tabela 1: Q.1. Em qual estado você mora?

Estado	Enviados	Respondidos		Devolvidos (erro)		Não retorno		TOTAL
	#	#	%	#	%	#	%	
ES	750	141	18,8%	113	15,1%	496	66,1%	100%
MT	750	52	6,9%	182	24,3%	516	68,8%	100%
PE	750	49	6,5%	147	19,6%	554	73,9%	100%
RJ	750	53	7,1%	68	9,1%	629	83,9%	100%
RO	750	71	9,5%	190	25,3%	489	65,2%	100%
RS	746	69	9,2%	165	22,1%	512	68,6%	100%
SP	1.500	220	14,7%	253	16,9%	1.027	68,5%	100%
TOTAL	**5.996**	**655**	**10,9%**	**1.118**	**18,6%**	**4.223**	**70,4%**	**TOTAL**

Informações Pessoais

Os respondentes são, em quase 85%, moradores de áreas urbanas (**Tabela 2**). Se levarmos em conta que o proprietário tende a ser uma pessoa preocupada com o tema, a alta porcentagem de respostas de moradores urbanos parece refletir o fato de a violência ter "migrado" do campo para a cidade ao longo do século XX. Interfere, nesse dado, sem dúvida, o fato de que há um maior hábito nos meios urbanos de se responder a questionários e consultas de opinião pública. De todo modo, a porcentagem é muito alta, o que indica que a maior exposição à violência passou a ser citadina.

Tabela 2: Q.3. Zona

Zona	ES	MT	PE	RJ	RO	RS	SP	TOTAL
Urbana	83,1%	77,4%	81,6%	94,2%	80,3%	76,8%	90,4%	84,9%
Rural	14,1%	13,2%	6,1%	1,9%	15,5%	18,8%	5,5%	10,2%
NR	2,8%	9,4%	12,2%	3,8%	4,2%	4,3%	4,1%	4,9%
Total geral	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

O número de pessoas na residência, por sua vez, indica que o respondente é uma pessoa responsável por uma família padrão, constituída por um casal e dois filhos (Tabela 3). Variações de duas até cinco pessoas devem corresponder a não ter filhos morando em casa ou ter um número de filhos maior ou menor do que dois.

Tabela 3: Q.4. Quantas pessoas há em sua residência (incluindo você)?

Pessoas na residência	#	%
Uma	32	4,9%
Duas	118	18,0%
Três	141	21,5%
Quatro	192	29,3%
Cinco	84	12,8%
Seis	44	6,7%
Sete	9	1,4%
Oito	9	1,4%
Nove	3	0,5%
Dez ou mais	1	0,2%
NR	22	3,4%
TOTAL	**655**	**100%**

A idade apresentou uma distribuição uniforme entre os vários cortes estabelecidos, entre 26 e 60 anos (Tabela 4). Isso aponta para uma constatação interessante: embora a probabilidade de ser vítima da criminalidade seja, como é praxe no Brasil, vinculadas a variáveis sociais – renda, propriedade, acesso a serviços públicos etc –, a faixa de idade dos 18 aos 25 anos concentra a maior parte das vítimas da criminalidade, e vai decrescendo conforme aumenta a idade; assim, o "medo" de ser vítima da criminalidade é altamente democrático, atingindo as diversas faixas etárias.

Tabela 4: Q.5. Idade (em anos)

Idade	#	%	Idade	#	%
16 a 20	2	0,3%	56 a 60	71	10,8%
21 a 25	13	2,0%	61 a 65	46	7,0%
26 a 30	66	10,1%	66 a 70	41	6,3%
31 a 35	67	10,2%	71 a 75	20	3,1%
36 a 40	72	11,0%	76 a 80	14	2,1%
41 a 45	77	11,8%	81 a 85	6	0,9%
46 a 50	65	9,9%	86 ou mais	3	0,5%
51 a 55	68	10,4%	NR	24	3,7%
(continua...)			**TOTAL**	**655**	**100%**

E, como se esperava, os respondentes são, em sua imensa maioria, do sexo masculino (Tabela 5). Este dado reforça uma imagem, já existente no imaginário popular, da arma como um objeto tipicamente masculino, reforçando a idéia da força, da potência, da virilidade etc. No caso das mulheres, 20% das respondentes que possuem armas de fogo indicaram a profissão – ofícios ligados à segurança pública ou à operação da Justiça –, o que aponta para um uso da arma associado, portanto, à condição profissional.

Tabela 5: Q.6. Sexo

Sexo	#	%
Masculino	597	91,1%
Feminino	33	5,0%
NR	25	3,8%
TOTAL	**655**	**100%**

Pode-se notar, também, que há uma alta incidência de respondentes de cor branca (79,1%), de nível de renda acima da média nacional (68,8% ganham acima de cinco salários mínimos), de escolaridade média e superior (63,1%) e de profissionais liberais (18%), trabalhadores da indústria e do comércio (10,7%), aposentados (10,4%) e comerciantes (9,5%). O que confirma que os proprietários de armas com registro legal são, sobretudo, indivíduos com posses ("cidadãos de bens") e possibilidade de compreender os riscos a que se submetem possuindo e eventualmente portando armas.

A percepção da violência

As respostas indicam que se confirma nossa hipótese de que a percepção da violência levaria à aquisição de armas de fogo. Os proprietários de armas de fogo avaliam sua cidade e as áreas por onde circulam majoritariamente como mais ou menos violentas. Somadas as alternativas "muito violenta", "mais ou menos violenta" e "pouco violenta" tem-se resultados de quase 85% para a questão 16 (Tabela 6) e de mais de 70% para a questão 18 (Tabela 7).

Tabela 6: Q.16. Como você avalia sua cidade?

Respostas	Nº de respondentes	Percentagem
Muito violenta	170	26,0%
Mais ou menos violenta	238	36,3%
Pouco violenta	148	22,6%
Não é violenta	93	14,2%
Não responderam	6	0,9%
TOTAL	**655**	**100%**

Tabela 7: Q.18. Como você avalia a(s) área(s) onde circula?

Respostas	Nº de respondentes	Percentagem
Muito violenta	89	13,6%
Mais ou menos violenta	217	33,1%
Pouco violenta	167	25,5%
Não é violenta	147	22,4%
Não responderam	35	5,3%
TOTAL	**655**	**100%**

Embora a área de residência tenha sido avaliada majoritariamente como de baixa ou nenhuma violência (questão 17), pode-se inferir que a percepção da violência na cidade como um todo se superpõe à percepção da baixa violência nas áreas de residência; muito provavelmente isso decorre de que essas áreas residenciais estejam localizadas em bairros de classe média e alta (Tabela 8).

Tabela 8: Q.17. Como você avalia a vizinhança de sua residência?

Respostas	Nº de respondentes	Percentagem
Muito violenta	30	4.6%
Mais ou menos violenta	99	15.1%
Pouco violenta	164	25.0%
Não é violenta	335	51.1%
Não responderam	27	4.1%
TOTAL	**655**	**100%**

Seria essa a explicação para o gradativo e constante aumento de aquisição de armas, tal como aparece na Tabela 9. Ali se pode notar que cerca de 65% das armas de fogo possuídas pela população respondente foram adquiridas depois de 1986, com uma concentração de 27,3% no intervalo entre 2001 e 2005. Como aludido, pode haver nesse último período a interferência do próprio Estatuto do Desarmamento, que tornou mais difícil a aquisição de armas e previa o Referendo, realizado em 23 de outubro de 2005. Havia o temor de que a comercialização de armas de fogo e munição viesse a ser proibida.

Tabela 9: Q.21. Ano (aproximado) em que você comprou sua(s) arma(s)

Período	Intervalo (anos)	#	%
1900-1920	20	3	0,3%
1921-1940	20	9	0,8%
1941-1960	20	30	2,7%
1961-1970	10	51	4,7%
1971-1980	10	100	9,2%
1981-1985	10	100	9,2%
1986-1990	5	142	13,0%
1991-1995	5	135	12,4%
1996-2000	5	134	12,3%
2001-2005	5	298	27,3%
NR	–	89	8,2%
TOTAL		**1.091**	**100%**

Apesar dessa “corrida” ao armamento e de que em alguns estados os proprietários costumem portar armas (com ou sem porte legal) com alguma freqüência (Tabela 10), os proprietários procuram adestrar-se no manejo da arma (Tabela 11) e procuram armazená-la com cuidado

(Tabela 12), havendo variações estaduais, conforme se observa, embora não seja possível averiguar a veracidade dessas informações.

Tabela 10: Q.24. Com que freqüência você leva sua arma ao sair de casa?

Freqüência	#	%
Levo	231	35,3%
Uma vez por semana	51	7,8%
Uma vez por mês	57	8,7%
Uma vez por ano	33	5,1%
Todos os dias	90	13,7%
Não levo	407	62,1%
NR	17	2,6%
TOTAL	**655**	**100%**

Tabela 11: Q.26 Por que razão você se associou ao clube de tiro?

Razão	#	%
Tiro ao alvo	86	39,3%
Treinamento	76	34,7%
Tiro competitivo	40	18,3%
Outro	17	7,8%
NR	0	–
TOTAL	**219**	**100%**

Pode-se notar que houve um aumento a filiações aos clubes de tiro em paralelo à busca de armamento. Não se pode deixar de levar em conta que se filiar a um clube de tiro foi uma brecha deixada pelo Estatuto do Desarmamento à aquisição de armas.

As finalidades atribuídas às armas confirmam a necessidade de segurança pessoal e profissional para a sua obtenção. Explica também a preferência pelas armas de cano curto, que são mais fáceis de utilização e porte no meio urbano. É interessante observar esse comportamento tendo em vista a avaliação em que predomina o quesito *razoável* para a polícia (Tabela 12)**.**

Tabela 12: Q.36a. Sobre a Polícia de sua cidade, avalie o quanto ela é:

	Bastante	Razoável	Pouco	Nada	Total
Tipo	**%**	**%**	**%**	**%**	**%**
Acessível	17,0%	46,5%	28,7%	7,8%	100%
Ágil	11,7%	34,7%	38,1%	15,5%	100%
Honesta	17,6%	42,0%	27,2%	13,3%	100%
Numerosa	7,6%	29,8%	49,3%	13,2%	100%

Para todos os atributos referentes à polícia: "acessível", "ágil", "honesta", "numerosa", a maior concentração de respostas é na faixa central, ou seja, foram julgados como "razoável" ou "pouco". O qualificativo "bastante" foi aplicado a cada atributo, variando de entre 7,6% e 17%, o que significa que pequena parcela dos respondentes valoriza bastante as forças policiais. No outro extremo está o "nada", variando entre 7,8% e 15,5%, o que representa os que desqualificam a atuação das forças policiais. Entretanto, somando-se as parcelas de "razoável" e "bastante", percebe-se que a maior parte dos respondentes tem um bom apreço pelo desempenho policial e que, portanto, o Estado não estaria, para os mesmos, tão ausente. Esses dados enfraquecem o argumento de que uma das principais razões para os civis se armarem seria, ao menos para os que responderam, a falta de segurança oferecida pela polícia.

Mas, de fato, embora mais da metade da amostra declare não ter sido vítima – incluindo seus familiares – de violência no último ano, observa-se que quase 43% sofreu roubo ou furto sem violência, assalto ou outro tipo de crime (Tabela 13).

Tabela 13: Q.19. Você ou algum outro residente de sua casa foi vítima de criminalidade nos últimos 12 meses?

Respostas	Nº de respondentes	Percentagem
Não	365	55,7%
Sim, roubo/furto ou outro sem violência	93	14,2%
Sim, assalto ou outro com violência	170	26,0%
Sim, outro tipo de crime	18	2,7%
Não responderam	9	1,4%
TOTAL	**655**	**100%**

Por outro lado, mais da metade dos proprietários de armas não sofreu nenhum tipo de violência no espaço de um ano, o que pode significar que a violência não seja tão freqüente como comumente se imagina, embora este assunto tenha grande ascendência na mídia e no imaginário das pessoas.

Possivelmente, a percepção da violência explica em parte a relutância em se desfazer das armas mesmo em caso de mudança para locais menos violentos (Tabela 14).

Tabela 14: Q.35. Caso você se mudasse para um local menos violento, você abriria mão da propriedade de sua arma? – Por Estado

	Não		Sim		NR		TOTAL	
ESTADO	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
ES	114	80,3%	18	12,7%	10	7,0%	142	100%
MT	47	88,7%	5	9,4%	1	1,9%	53	100%
PE	32	65,3%	15	30,6%	2	4,1%	49	100%
RJ	47	90,4%	3	5,8%	2	3,8%	52	100%
RO	62	87,3%	6	8,5%	3	4,2%	71	100%
RS	65	94,2%	3	4,3%	1	1,4%	69	100%
SP	173	79,0%	36	16,4%	10	4,6%	219	100%
TOTAL	**540**	**82,4%**	**86**	**13,1%**	**29**	**4,4%**	**655**	**100%**

O mesmo ocorre no que tange às opiniões contrárias à proibição da venda e da comercialização de armas de fogo e munições (Tabela 15). A alta percentagem de respondentes que disseram "não" na pesquisa espelha o resultado do referendo. Obviamente, o viés a maior é devido à pergunta ter sido endereçada a proprietários de armas que, tendo exercido o direito de adquiri-las, defendem sua manutenção.

Tabela 15: Q.13. Você é favor da proibição do comércio de armas?

Respostas	Nº de respondentes	Percentagem
Não	536	81.8%
Não sei / não opino	15	2.3%
Sim	70	10.7%
Não responderam	34	5.2%
TOTAL	**655**	**100%**

De todo modo, houve uma maioria considerável que se mostrou favorável a que haja algum controle ou mesmo um controle rígido sobre armas pelo Governo (Tabela 16). O fato de 31,8% ser a favor de rígidos controles, e pelo perfil das respostas dos que justificaram, podemos inferir que os respondentes avaliam que os atuais controles já são bastante rígidos.

Tabela 16: Q.11. O Governo deve controlar o porte e/ou a propriedade de armas de fogo?

Resposta	Nº de respondentes	Percentagem
Não, o Governo não deveria interferir neste assunto	47	7,2%
Não sei / não opino	8	1,2%
Sim, deve ter algum tipo de controle	385	58,8%
Sim, deve ter um rígido controle	208	31,8%
Não responderam	7	1,1%
Total	**655**	**100%**

Considerações Finais

Como dissemos no início deste artigo, a análise dos dados é preliminar tendo em vista o que pudemos coletar. Muito embora a representatividade estatística da amostra esteja aquém do que se esperava obter, a taxa de retorno é consentânea a outros trabalhos de pesquisa. E representa um avanço social o fato de ter sido obtida por meio de respostas da população proprietária de armas.

As respostas indicam que se confirma a suposição inicial, testada no projeto, de que a percepção da violência levaria à aquisição de armas de fogo. Os proprietários de armas de fogo avaliam sua cidade e as áreas por onde circulam majoritariamente como mais ou menos violentas. De modo que, embora a área de residência tenha sido avaliada majoritariamente como de baixa ou nenhuma violência, pode-se inferir que a violência (ou sua percepção) na cidade superpõe-se à percepção da baixa violência nas áreas de residência.

Seria essa a explicação para o gradativo e constante aumento de aquisição de armas: cerca de 65% das armas de fogo possuídas pela população respondente foram adquiridas depois de 1986, com uma concentração de 27,3% no intervalo entre 2001 e 2005. Como aludido, possivelmente há nesse último período a interferência do próprio Estatuto do Desarmamento, que tornou mais difícil a aquisição de armas e previa o Referendo que veio a ser realizado em 2005. Havia o temor de que a comercialização de armas de fogo e munição viesse a ser proibida.

Apesar dessa "corrida" ao armamento e de que em alguns estados os proprietários costumem portar a arma (com ou sem porte legal) com alguma freqüência, a população procura adestrar-se no manejo da arma e aparentemente a armazena com cuidado, embora haja variações estaduais. Pode-se notar que houve um aumento a filiações aos clubes de tiro em paralelo à busca de armamento. Não se pode deixar de levar em conta que se filiar a um clube de tiro foi uma brecha deixada pelo Estatuto do Desarmamento, pois tornava possível a aquisição de armas.

Bibliografia

BELLESILES, Michael A. The origins of gun culture in the United States, 1760-1865 In: DIZARD, Jan E.; MUTH, Robert M.; ANDREWS Jr., Stephen P. Guns in America: a Reader. New York/London: New York University Press, 1999. parte I, p.17-46.

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

CHAPMAN, Stephen. Gun Owners Protect Themselves from Crime. In: KIM, Henry H. Guns and Violence. San Diego, EUA: Greenhaven Press, 1999. (Current Controversies). cap. 4, p. 147-9.

COURTWRIGHT, David T. The Cowboy Subculture. In: DIZARD, Jan E.; MUTH, Robert M.;

ANDREWS Jr., Stephen P. Guns in America: a Reader. New York/London: New York University Press, 1999. parte I, p.86-104.

FAGAN, Jeffrey. Social Contagion of Violence. Trabalho apresentado no Fortunoff Colloquium Series, Center for Research on Crime and Justice, New York University Law School, Nova Iorque, 1999.

LOTT Jr., John R. Guns can Prevent Violence. In: KIM, Henry H. Guns and Violence. San Diego, EUA: Greenhaven Press, 1999. (Current Controversies). cap. 1, p. 41-3.

LOTT Jr., John R. Controlling Legal Gun Ownership Does Not Reduce Crime. In: KIM, Henry H. Guns and Violence. San Diego, EUA: Greenhaven Press, 1999. (Current Controversies). cap. 2, p. 74-6.

MILLER, Matthew; AZRAEL, Deborah; HEMENWAY, David. Rates of firearm ownership and homicide across United States regions and states, 1988-1997. American Journal of Public Health, Washington, v. 12, n. 92, p. 1988-93, Dec. 2002.

NISBETT Richard E.; COHEN, Dov. Violence and Honor in the Southern United States. In: DIZARD, Jan E.; MUTH, Robert M.; ANDREWS Jr., Stephen P. Guns in America: a Reader. New York/London: New York University Press, 1999. parte III, p.264-74.

PERES, Maria Fernanda T. Violência por armas de fogo no Brasil - Relatório Nacional. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo (NEV/USP), 2004.

REISS, Albert J.; ROTH, Jeffrey A. Firearm and Violence. In: _____. Understanding and Preventing Violence. Washington, EUA: National Academy Press, 1993. parte II, p. 255-90.

THOMPSON, Sarah. Gun Ownership Provides Effective Self-Defense. In: KIM, Henry H. Guns and Violence. San Diego, EUA: Greenhaven Press, 1999. (Current Controversies). cap. 4, p. 133-43.

WAISELFISZ, Julio J. Mortes matadas por armas de fogo no Brasil, 1979-2003. Brasília: UNESCO, 2005

WEIL, Douglas S.; HEMENWAY, David. Loaded Guns in the Home: Analysis of a National Random Survey of Gun Owners. In: DIZARD, Jan E.; MUTH, Robert M.;

ANDREWS Jr., Stephen P. Guns in America: a Reader. New York/London: New York University Press, 1999. parte II, p.222-32.

ZONA sul lidera queda nos homicídios, 2/8/2005, jornal Folha de São Paulo, caderno Cidades/Metrópole, C3.

Anexo – Questionário enviado aos proprietários de armas

Questionário aos proprietários de armas

Parte 1 – Informações pessoais

1. Em qual estado você mora?
○ Espírito Santo ○ Rio de Janeiro ○ São Paulo ○ Outro: _____
○ Mato Grosso ○ Rio Grande do Sul
○ Pernambuco ○ Rondônia

2. Cidade: _____

3. Sua residência fica na: ○ Zona Rural ○ Zona Urbana

4. Quantas pessoas há em sua residência (incl.você)? ____

5. Idade: ____ anos

6. Sexo: ○ M ○ F

7. Cor ou raça:
○ Amarela ○ Branca ○ Parda ○ Preta ○ Indígena

8. Renda familiar (s.m. = salário mínimo = R$ 300)
○ Menos de 1 s.m. ○ De 5 a 10 s.m.
○ De 1 a 4 s.m. ○ Mais de 10 s.m.

9. Escolaridade:

	Incompleto	Completo
○ Sem ensino formal		
○ 1º grau (Ensino Fundamental)	○	○
○ 2º grau (Ensino Médio)	○	○
○ 3º grau (Ensino Superior)	○	○
○ Pós-graduação	○	○

10. Profissão: _____

Parte 2 – Sua opinião sobre o controle de armas no País

11. Em sua opinião, o Governo deve controlar o porte e/ou a propriedade de armas de fogo?
○ Sim, deve ter um rígido controle
○ Sim, deve ter algum tipo de controle
○ Não, o Governo não deveria interferir neste assunto
○ Não sei / não opino
Justifique (opcional):
_____
_____

12. Você é a favor da proibição do **porte** de armas?
○ Sim ○ Não ○ Não sei / não opino
Justifique (opcional):
_____
_____

13. Você é a favor da proibição do **comércio** de armas?
○ Sim ○ Não ○ Não sei / não opino
Justifique (opcional): _____
_____
_____

14. E da proibição do comércio de **munição** para os atuais proprietários de armas?
○ Sim ○ Não ○ Não sei / não opino
Justifique (opcional): _____
_____
_____

15. Qual a sua opinião sobre a campanha do desarmamento (entrega voluntária das armas)? Ela auxilia no combate à violência?
_____
_____
_____

Parte 3 – Sobre o lugar onde você vive

Como você avalia...	16. sua cidade?	17. a vizinhança de sua residência?	18. a(s) área(s) onde você circula?
Muito violenta	○	○	○
Mais ou menos violenta	○	○	○
Pouco violenta	○	○	○
Não é violenta	○	○	○

19. Você ou algum outro residente da sua casa foi vítima de criminalidade nos últimos 12 meses?

○ Sim, assalto ou outro **com** violência

○ Sim, roubo/furto ou outro **sem** violência

○ Sim, outro tipo de crime:

○ Não

Parte 4 – Sobre a(s) sua(s) arma(s)

20. Quantas armas você possui?

○ Uma ○ Duas ○ Três ○ Quatro ○ Cinco ○ Seis ○ Sete ou mais armas ○ Nenhuma, pois me desfiz. Por que motivo? (descrever abaixo) _____

21. Ano (aproximado) em que você comprou sua(s) arma(s):

1ª arma	2ª arma	3ª arma	4ª arma	5ª arma	6ª arma	7ª arma
_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____

22. Qual a origem de sua arma principal:

○ Compra em loja ○ Compra de outro proprietário ○ Presente/herança ○ Outra origem. Qual? _____

23. Como foi seu primeiro contato com uma arma?

_____

24. Com que freqüência você leva sua arma ao sair de casa?

○ Pelo menos uma vez por semana ○ Pelo menos uma vez por mês ○ Pelo menos uma vez por ano ○ Todos os dias ○ Não levo

25. Você é membro de alguma associação ou clube de tiro?

○ Não (*pule a próxima questão*)

○ Sim. Há quanto tempo? _____ anos

26. Por que razão você se associou?
(Assinale uma ou mais opções)

☐ Tiro ao alvo (*hobby*) ☐ Tiro competitivo ☐ Treinamento/habilidade (aprender a manejar a arma) ☐ Outro motivo: _____

27. Você costuma trocar/comercializar sua(s) arma(s)?

○Não ○Sim. Com que freqüência? _____

28. Que tipos de arma você possui?
(Assinale uma ou mais opções)

☐ Revólver ☐ Cartucheira ☐ Rifle ☐ Pistola semi-automática ☐ Espingarda ou carabina ☐ Outras: _____

29. Com que freqüência você pratica o tiro?

○ Pelo menos uma vez por semana ○ Pelo menos uma vez por mês ○ Pelo menos uma vez por ano ○ Todos os dias ○ Não pratico

Parte 5 - Sobre o uso de sua(s) arma(s)

30. Numere, de acordo com sua ordem de preferência (sendo **1 = mais importante**), as principais finalidades de **você** possuir uma arma:

____ Caça

____ Coleção

____ Segurança pessoal

____ Segurança profissional

____ Tiro ao alvo (*hobby*), tiro competitivo

____ Outra: _____

31. Como você guarda sua arma?

a) Em local...	○ trancado	○ destrancado
b) Ela fica...	○ carregada	○ descarregada
c) Local de...	○ fácil alcance	○ difícil alcance

32. Você já usou sua arma em situação de perigo real?

○ Não

○ Sim, apenas mostrei que estava armado

○ Sim, já disparei a arma

Poderia descrever a situação? (opcional)

_____

_____

Parte 6 - Sua opinião sobre assuntos ligados à violência

33. Você possui porte de arma?
○ Não
○ Não. Solicitei, mas não obtive o porte
○ Não, mas estou solicitando
○ Sim. Para quantas armas? ____
Por que solicitou o porte?
_____

34. Caso você se mudasse para um local menos violento, você abriria mão do **porte** de sua arma?
○ Sim ○ Não ○ Não tenho porte
Justifique (opcional):
_____

35. Caso você se mudasse para um local menos violento, você abriria mão da **propriedade** de sua arma?
○ Sim ○ Não
Justifique (opcional):
_____

36. Sobre a Polícia de sua cidade, avalie o quanto ela é:

	Bastante	Razoável	Pouco	Nada
a) Acessível	○	○	○	○
b) Ágil	○	○	○	○
c) Honesta	○	○	○	○
d) Numerosa	○	○	○	○

37. Indique seu grau de concordância com as frases abaixo:

Grau de concordância	Discordo totalmente	Discordo um pouco	Não concordo nem discordo	Concordo um pouco	Concordo totalmente
a) Todas as pessoas têm direito a se armar caso sinta necessidade	○	○	○	○	○
b) Todos estão, de alguma forma, ameaçados pela violência e, portanto, devem poder se armar	○	○	○	○	○
c) Armas em poder da população significam possível ameaça à vida de inocentes	○	○	○	○	○
d) Embora possua arma, nunca a usaria mesmo no caso de uma ameaça	○	○	○	○	○
e) Quando estou portando minha arma, sinto-me mais respeitado	○	○	○	○	○
f) Só usaria minha arma para defesa de outras pessoas	○	○	○	○	○
g) Andar armado é uma tradição ou costume local	○	○	○	○	○
h) Ter uma arma me ajuda a resolver problemas e/ou conflitos mais rapidamente	○	○	○	○	○
i) Punições mais rigorosas resolveriam o problema da violência no País	○	○	○	○	○
j) A adoção da pena de morte resolveria o problema da violência no País	○	○	○	○	○
k) O problema da violência só será resolvido quando houver maior justiça e igualdade social	○	○	○	○	○

Muito obrigado por sua participação

Artigo recebido em: 22/09/2006 e aceito em 15/ 01 /2007.

INNOVATING CHINESE GOVERNMENT PROCUREMENT SYSTEM

Bao Yajun[1]

ABSTRACT: Since the middle of the past 1990s,government procurements reform exploration has sprung up all over the all levels of Chinese government departments, which not only involves deeply the idea and intention, behavior regulations, and laws and rules of all levels of government department, but also readjusts the relationship between government and enterprise, the relationship among the different individuals in the inside of the government, and the relationship among the different branches of the government. Generally speaking,it mainly covers four fields: institution, policy, practice and social service. We believe that government procurement would be greatly reformed by innovations as society develops forwards.

KEYWORDS: Innovation; Government procurement system, China, Local Government

RESUMO: Desde meados da década de 1990, as inovações no sistema de aquisições tem se espalhado por todos os níveis do governo chinês. As reformas envolvem não somente mudanças profundas nas idéias, nos comportamentos, regulamentos, regras e leis de todos os níveis da administração pública, mas também, reformula as relações entre governo e empresa, a relação entre os diferentes indivíduos no interior do governo, e as relações entre os diferentes ramos do governo. As reformas, geralmente ocorrem em quatro domínios: institucional, político, práticas e serviço social. Acreditamos que estas inovações em muito contribuem para a reforma do sistema à medida que a sociedade se desenvolve.

PALAVRAS CHAVE: Inovação, Sistema de Compras Governamentais, China, Governos Locais.

[1] Associate Professor in Poltical Science. Central Compilation & Translation Bureau, CCP. Address:36, Xixie Street, Xicheng District, Beijing;100032. yjbao8905@sina.com.cn

Background

Since the middle of the past 1990s, a unique transforming, namely the government procurements reform exploration, has sprung up all over the all levels of Chinese government departments. This reform not only involves deeply the idea and intention, behavior regulations, and laws and rules of all levels of government department, but also readjusts the relationship between government and enterprise, the relationship among the different individuals in the inside of the government, and the relationship among the different branches of the government, leading to our consideration about the effect and function of government operating economy project. Take that the Ministry of Finance began to probe into government procurements norm in 1996 as sign, China has experienced the whole course lasting 10 years including four phases of exploration, discovering, summarizing and improving, as means that a period of growing up from infantilism to relative maturation had been accomplished. During the past 10 years, the government procurement scale increased unceasingly by the 77.9% annually in average, reaching RMB292,760,000,000 Yuan in 2005 and increasing 37.1% compared to the last year. It accounted for 1.6% of the whole national GDP. On June 2 , 2002, Standing Committee of the National People's Congress has passed The PRC Government Procurement Law, which would go into effect on January 1,2003. According to the Law, some relative ministries and commissions of the government had worked out and announced a serious of rules, regulations and management measures on procedure of calling for bid and bid, information issuing, administration of experts reviewing the procurement, authentication of purchasing agency qualification and accusing treatment procedure and managing, etc. All of these have established a foundation for the scientification and program-rization of the government procurement. As of function, the government procurements not only economize fund and improve economic effect of the public property resource, but also play a role of the policy tendency such as safeguarding national security and protection of domestic products. Now China opens the government procurement market more and more quickly, and the behavior and systems in this field become more and more standard. This is of great advantages to boosting socialist market economy and ruling construction by law.

Nevertheless, there exist a lot of problems in our government procurement around the following four aspects: Firstly, some deficiency in knowing and understanding government procurement. Some can not full understand its regulations and function; some procurement units repel

government procurement and some people look it as the concentrative corruption; illiberal understanding government procurement efficiency and running after excessively the short-term beneficial result. Secondly, nonstandard government procurements process. Sometimes, suppliers quote the price in conspiracy or set up the trap at a low price. Making use of information advantage, the procurement organizations dally announcing of the procurement information with trick without fairness and transparency, and discriminate some suppliers to some extent because of protectionism such as choosing the suppliers in black-box and some nonstandard behaviors on organizing suppliers' quoting. Some industries and branches monopolize the price. The indeterminacy of the government procurements budget leads to poor efficiency. Thirdly, there exist some problems of review of the procurement. Both demonstration in advance and evaluation afterwards is rare, and the room submitted to review of the experts is limited. Review mechanism is not standard, and both the right and obligation of the experts is ambiguous. The quality of some review experts need being improved. Besides, the benefit review of the government procurements lacks of enough objectivity, and the quality of the staff engaging in government procurements need being improved. Pertinent supervision and restraint mechanisms are faulty, such as the awarding and punishment mechanism about suppliers, accusing mechanism, checking and accepting mechanism and so on. The government procurement management system need to improve. Especially it needs a new procurement data statistic system and superintending procedure and benefit review and management system.

Innovations Records

The government procurements are a kind of fresh object in Chinese government reforming. Now some representative innovations records on government procurement existing around the China mainly are introduced here.

Institutional Innovation: Agreement Supplying System. Apart from the Government Procurement Law in the field of government procurement, what is most important institutional innovation is the agreement supplying system in contemporary China which means that final products are booked at the accepted price in the limited time with the condition of promising service by the agreement according to the calling for bid and bid, all of these being informed to all of the relative procurement units by document. Its advantages are following: 1. many procurement units facing many suppliers leads to the relative more suppliers winning the calling for bid and more kinds of products, which would satisfy the need of diversity from the users. 2.

Purchasing many times according a calling for bid could be finished, the scale economy being better realized as the result of concentrative procurement activities. A lot of cost of procurement and cost of calling for bid is saved. 3. That supply in the long time is enough by calling for bid in advance would satisfy the timeliness of procurement to a certain extent. 4. An investment example effect from government procurement would protect and support the suppliers of China on a certain degree and be beneficial to promoting in commerce sincerity. Compared to procurement with fixed object, agreement supply system leads to more standard procurement process and more transparent procurement procedure. The winner of calling for bid would sign contract to assure its service in written form. Agreement supply system requires of strict examination system and exchequer concentrating payment system and strengthens the government procurement executive standardization. It is very convenient to auditing.

Generally speaking, office equipment such as computer, duplicating machine and other multifunctional integral machine is the common commodity used universally in the central units. For the request of adapting to government procurement system and reform of the liberal and dispersive procurement method, the Ministry of Finance started to carry on the centralized procurement by that parts of computers of some central units were listed in central procurement contents in 2001, obvious scale economy leading to the affirmation of both the suppliers and procurements units. But this experiment also indicated some problems existing in the central procurement method. Firstly, frequent calling for bid in many places increased the cost. Secondly, there were bigger gap between budget and the actual figure. There are main causes: The budget official reply is too late to satisfy the need of the subordinate; the accumulation for procurement scale and the preparation for the calling for bid need the long time while some units adopted dispersive procurement for the consuming timeliness; the management system of the central units is complicated and distribution of the final customers is broad, which meant that some computers needed by parts of the central units could not be listed in centralized procurements content. Thirdly, it could not satisfy need of individual consumer. In this procurement the bid document is made according to the function of the computers. Even the kinds of those computers winning in the bid are limited and satisfy most of consumers, special individual consumer prefers to given kind of computer. Fourthly, the phenomenon of calling for bid according to brands is comparatively common. Some bid agencies caters to the request of

procurements units to allocate special brand agents. Above problems means the procurement cost was very uneconomic. However, agreement supplying system resolves these well.

Practice innovations: Cancun Mode. Government procurement center of changchun city, Jiling Province, established in 1999, aiming to deep reform of finance expending, innovated the method of government procurement and resorted to scientific management and probity style and high quality service. So, it got the acceptance form all circles of society, such as "Distinguished Collectivity of the National Finance System" and "Excellence Windows of Changchun Government Procurement". Since 2004, the center has kept the record of "zero complaint". Three steps of government procurement are their main innovations which compartmentalize the whole government procurement process into three phases and different departments are responsible for different work. They supervise each other to stop the one's decision. They set up more than 40 management ways used in theses links and phases and implode Changchun government procurement information management system to realize the electronic procurement. The concrete procedure of this mode is following:

The first step is to develop normal and transparent information announcement ways to realize the publicity of information. The municipal government procurement center announced all the information about invitation to bid in Chinese finance and economic newspaper, Chinese government procurement magazine, Chinese government procurement net, Changchun City government procurement net, Changchun Daily, and other media. The information is also directly sent to suppliers by the way of mobile telephone short message. The suppliers can inquire the procurement trends by 168 telephone sound service desk system. They indulge themselves into the acrobatic fighting on the way announcing information, too. Video broadcast live system is developed to realize the opening of the calling for biding. They organize hearing, which the suppliers and procurement units attend, to improve the transparency. The common citizens' hearing of “I am looking at the government's buying" is convened to improve the effect of social supervision. It is very convenient for all the interested parties to know procurement working procedure because the propagating handbook is made. At the same time, the center normalizes the information announcement institution, works out "the government procurement information announcement management regulations", "regulations reinforcing Party's style of working and the building of a clean government", "the ways of strengthening the inside management procedure against the commerce bribery" to punish the behavior of breaking off the above regulations and hiding information. They originally hold the signing the letter of commitment to the honesty and self-discipline ceremony to make promise to the society by the media.

The second step is to build an equal and high-effect competition platform to realize the process fairness. Five measures are made for its realization. 1. The procurement needs examining and verifying system. After the procurement units submit their need, the center would carry out the examining and verifying according to the market condition and the special field standard to ensure that there not exist the tendentiousness and discriminating terms in the need. the united verifying is made to deal with great project. The experts and the persons in charge of the great project in the relative fields are organized to convene the united verifying meeting to ascertain a technology index and procurement scheme which both satisfies the need of the procurement units and embodies the idea of fairness and justice. 2. Making a standard bid document. The center compiles 14 bid document models combining working experience with the example of calling for bid and bid. According to the project, the center mainly adopts the comprehensive review score, the way of internationally popular weighted mean and appropriate floating downwards used. Detail rules of score and competition are open in the document for bid to ensure the suppliers could work out their document for bid at the beginning with a special purpose. The open of procurement budget and fair treatment to the suppliers are useful to prevent the possibility of illegal activities of individual link. 3. To convene puzzles-solving meeting before calling bid on procurement. Before the verifying the procurement project, the center would organize the suppliers and procurement units to hold the puzzles-resolving for suggestion about every clause of bid document. If the bid document need revising or making clear, the center would give out an addendum document to all suppliers. If they are confronted with a comparatively complicated construction project of technology, the center would organize suppliers to carry out the scene scouting to improve the quality of bid document. 4. Saving bid cost of suppliers by website. Changchun municipal government procurement net is a net business platform by which some documents are downloaded and uploaded. Especially for the procurement project asking for price, the center has already adopted the way of quoting by net to improve availability and to reduce the suppliers' bid cost. The center also builds a suppliers' information warehouse which covers too much information such as enterprise scale, quality, main product, achievement, and credit and connection way. The procurement units could learn the information of enterprises about the goods, project and service all over the nation by linking the column of "supplier’s information warehouse" of the Changchun municipal government procurement net without marketplace investigation by itself. At the same time, this column also provides the platform of showing and propagating products for enterprises. 5. Conscientiously improving working

efficiency. The center works out "procurement project pressing institution”,” working time limitation institution", "procurement executive process net management institution", and touch the process management and limitation management with the position target responsibility institution. They are also strict in efficiency assessing mechanism.

The third step is to set up special and scientific decision-making mechanism to realize the result fairness. It has five links, too. 1. To set up a special bid evaluation area around four systems. By the four systems, the experts did not see each other. So did the experts and suppliers. These four systems are: (1) Monitor system, which monitors the whole evaluation and make CD video as record. (2) Screen system, which disturbs the entire signal so that the evaluation area couldn’t be connected with the external world by mobile phone. (3) Meeting affairs system, by which the members of panel of judges communicate by telephone without face to face. The members of panel of judge must communicate by special telephone with the suppliers. (4) Changing voice system, by which the voice of user of different age and different sex would be changed greatly. In the evaluation area there is toilet and none is permitted to leave in advance before the ending of evaluation. In the first evaluation room 10 separate evaluation cabinets are set up. On evaluating, every expert owns one cabinet and communicates with others by microphone. After the ending of evaluation, the system would accomplish automatic gathering to make an evaluation bid report. 2. To perfect operating mechanism of "computer lot at sight, automatic informing by voice" and "expert independent evaluation". The center built warehouse being composed of 4767 experts' information, every expert being given out a number. In the scene opening for bid, the procurement units and the representative of suppliers would draw the number of experts who would attend the meeting of evaluation by the automatic lot system. Then, the automatic informing system would automatically inform every expert according to the number based on the given connection way. The expert would decide if he attends evaluation meeting by pressing a special telephone number button. If expert chooses to attend, the system would inform him of the concrete time and address of meeting by short message of mobile phone. The whole process is finished by computer and only the expert knows how it works. It effectively prevents somebody from bribing the experts. 3. to improve the valuation method of the procurement project. When gathering the every score, the center would get rid of the maximum and minimum and only use average score of the span as the effective value. The business bid document and technology bid document are required for suppliers to be separate on some certain great procurement project. In the technology bid document could not be allowed to give out the relative information of enterprise such as the name even though it is made in the same character style, word size and wrap page. It effectively prevent individual expert of

tendentiousness to ensure the fairness and justice of the final result. 4. To convene the consultation on the final result. After the final result is open, the loser of suppliers could by the meeting affairs system consult the expert the reason of failure without face to face and the expert must answer these questions. It effectively supervises the expert and strengthens the fairness and solemnity of the evaluation. 5. To sharpen the discipline of evaluation. The staff of municipal procurement center must not attend the evaluation. They must not express any tendentiousness whey they organize and coordinate the evaluation affairs. The center also applies hierarchic scene supervision according to different procurement scale. If the value of procurement is within 300,000 Yuan, the center would supervise the evaluation; If the value is between 300,000 and 500,000 Yuan, the discipline inspection group of Bureau of Finance of Municipal Government would supervise the evaluation; If the value is above 500,000 Yuan, the municipal government procurement office would supervise the valuation. All the process of calling for bid is notarized by the notary.

What is most important reason why Changchun Mode succeeds in procurement is that the center builds a stronger team of well-qualified staff. They recruit talented person from the society to realize the intellectualization, specialization of the staff.

Policy innovation: Procurement New Deal. Policy function of procurement is becoming more and more important in contemporary China. Promotion of technology innovation and protection of national brand are the main function of government procurement. For a long time government procurement favors the overseas product, as is pressing huge pressure on the domestic enterprise. According to the stipulation of promotion of independent innovation of " Notices of the State Council on carrying out certain policies of ' National Long-term Scientific and Technological development Plan Summary(2006-2020)'", on June 13, 2006, the Finance Ministry sent "Notices on some considerations about carrying out policy of promotion of independent innovation". It calls for considerable thinking of system construction of government procurement independent innovation and vigorous exploration of effective methods of embodying independent innovation of government procurement for coordination with identifying working of independent innovation products of the department of scientific and technological branches. It calls for essential experiments of chosen procurement projects within a certain degree. In the concrete evaluation method and bid document, the special conditions and preferential span about the independent innovation products could be enlarged. It appeals the awareness of buying national products in the government procurement. To create conditions for setting up management way of bought

foreign products and verifying procurements of foreign products institution is encouraged according to the requirements of procurement units and procurement agents. It is summoned to establish the effective incentive mechanism for procurement independent innovation products.

Thus, the government procurement supporting independent innovation is pushed to the top of policy function, and it is welcome by all levels of society. Many departments and units of central and local government make some policies or measures to encourage independent innovation and procurement of domestic products. China will start to certify the independent innovation products in 2007 to effectively implement this policy. The certification will be based on "National independent Innovation Products Certification Way (trying)" jointly established by the Ministry of Finance, the Ministry of Science and Technology and National Development and Reform Commission on December 31, 2006. Those certified products would be listed in “National Independent Innovations Products Catalog" which would be compiled in this year for the reference of procurement choice for all levels of government. The products listed in the catalog will enjoy a series of preferential policies. For example, they will be recommended in the great procurement project and supported.

Government’s supporting independent innovation by procurement means a new developed opportunity of the independent innovations enterprises. The government’s demand not only creates a new huge market for the enterprise but also share the risk of innovations in development of new products with the enterprise, which stimulates enterprises' passion and dynamical force for the innovations.

Service Innovation: Halfway Dormitory. Generally government procurements for service are regarded as a kind of service for government. A government could sign an agreement with a company for cleaning office room. In fact government is serving people. The innovation in government service procurement should aim at serving people and society, as would improve the society innovations. "Halfway dormitory" appearing in Shanghai is an example that government hires social workers to provide service for special teenagers.

This mode first appeared in Hong Kong while its lesson is drawn by Shanghai Sunshine Young Affairs Community Center. As a social corporation organization, the center is supported by government. It specially formed a team of social workers to intervene the three kinds of teenagers (be unemployed, be unable to go to school, be out of control) to prevent from committing a crime. "Rainbow Center" is established as a teenagers exercise base originally for

service in New Lianyang Community, Pudong New Area of Shanghai. "Halfway Dormitory" is in charge of the Rainbow Center. Various fundamental life facilities are available in half dormitory. It can freely aid for a short time for those teenagers who do not go home in deep night to prevent them from continuing wandering in various recreation places and being contaminated with some bad habits. The psychological consultant and formal social worker would help them to change idea and show them the solicitude of society. Government must pay 40,000 Yuan per year to every social worker. When most people go to bed in night, these social workers carries out midnight action. They go to the Disco hall and net cafe and other places of recreation to look for and persuade those teenagers to go home. If those teenagers who suffer from family violence and contradiction dislike going home, the social workers will invite them to go to "Halfway dormitory". "Halfway dormitory" gathers transition functions such as staying, dredging and educating. Generally, those teenagers only stay here for 24 hours. The social workers will help them go home and defend their lawful rights and interests. In "halfway dormitory", the teenagers only feel the solicitude and no discrimination.

The appearing of Halfway Dormitory means an innovation of government service procurement, and implies a great change of government governing. It combines the government innovations with social innovations to drive the service government building to the good governance step by step.

Short Remarks

In the field of government procurement, a large amount of innovation behaviors are coming into being in contemporary China. I have chosen the essential points to introduce some innovations which had covered main content: institution, policy, practice and social service. We believe that government procurement would be greatly reformed by innovations as society develops forwards.

Artigo recebido em: 02/02/2007 e aceito em 15/05/2007.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO DE TUPANDI - FUNDAT

Otávio Prado[1] e Marco Antonio Teixeira[2]

RESUMO: Este trabalho apresenta a experiência do Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi, FUNDAT. Criado em 1993, no pequeno município de Tupandi, pertencente à região metropolitana de Porto Alegre (RS), seu objetivo inicial era romper com a estagnação econômica por que passava o município, promovendo o financiamento de atividades agropecuárias. Como resultado de uma gestão eficiente e inovadora, o FUNDAT conseguiu não só reverter a situação em que se encontrava o município, mas também promover uma melhora nas condições gerais, levando Tupandi a ter hoje uma das melhores qualidade de vida entre os municípios brasileiros, mostrando que soluções simples podem ser muito eficientes quando bem gerenciadas.

PALAVRAS CHAVE: Tupandi, Fundo de Desenvolvimento, Inovação, Transformação, Qualidade de Vida.

ABSTRACT: This paper presents the experience of the Development Fund for Agricultural of Tupandi, FUNDAT. Created in 1993, in the small city of Tupandi, belonging to the metropolitan region of Porto Alegre (RS), his initial goal was to break with the economic stagnation that passed by the council, promoting the financing of agricultural activities. As a result of innovative and efficient management, the FUNDAT reverse not only the economic situation of the council, but also promote a general improvement in the conditions, that led Tupandi to have one of the best quality of life among Brazilian municipalities, showing that simple solutions can be very effective when well managed.

KEYWORDS: Development Fund, Innovation, Transformation, Quality of life.

[1] Geólogo e historiador. Mestre e doutorando em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. Pesquisador do CEAPG / FGV.Endereço: Av. Nove de Julho, 2029 - 11º andar Bela Vista - CEP 01313-902 São Paulo – SP.

[2] Doutor em Ciência Política pela Pontifica Universidade Católica de São Paulo. Docente da Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. Pesquisador do CEAPG / FGV. Endereço: Av. Nove de Julho, 2029 - 11º andar Bela Vista - CEP 01313-902 São Paulo – SP.

Introdução

Tupandi é um pequeno município do estado do Rio Grande do Sul, localizado no extremo sul do Brasil. Com 61 Km² de área, possui uma população de cerca de 3.600 habitantes[3]. Tupandi foi emancipado de Bom Princípio, outro pequeno município da região, em 1988 e hoje faz parte da Região Metropolitana de Porto Alegre, capital do estado. Uma característica interessante do estado é que 64% dos municípios têm menos de 10 mil habitantes, e de modo geral têm sua principal base de sustentação econômica na atividade agropecuária.

O clima subtropical da região, com temperaturas médias ao longo do ano de 18ºC, não só condicionou as atividades agropecuárias desenvolvidas na região, mas também foi importante para a colonização alemã da região. Em Tupandi, esta presença está marcada profundamente, na cultura com suas festas típicas, na língua falada cotidianamente pela maioria da população, um dialeto franco-alemão, e na importância que a comunidade atribui a valores como disciplina e obediência, aos costumes morais e religiosos e a valorização do ensino fundamental obrigatório.

Alguns indicadores permitem reconhecer nesta região características distintas do restante do país. Os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre possuem um rendimento médio da população economicamente ativa de 884,00 reais, superior em 22% à média do país[4], e uma taxa de desemprego de 10%, pouco menor que as das maiores regiões metropolitanas do Brasil. Em Tupandi os indicadores são ainda melhores: o PIB per capita passou de R$ 777,00 em 1989 para R$22.114,00 em 2004. Segundo dados do IBGE do censo de 2000, a expectativa de vida média da população em Tupandi era de 76,6 anos, superando a média brasileira que era de 67,8. O índice de mortalidade infantil em 2006 foi zerado no município, o que é um resultado significativo quando se considera que no Brasil este valor era é de 24,9 para cada mil nascidos vivos. A taxa de analfabetismo era de apenas 4,14 %, enquanto a taxa média brasileira era de 13,3%. Já no censo populacional de 1991, Tupandi tinha a maior taxa de alfabetização dos chefes de domicílio entre os 4.491 municípios então existentes no Brasil. Por tudo isso, Tupandi possui um IDH-M elevado, de 0.822, superior ao do estado, que é de 0,814 e bem mais alto que a média do Brasil, que é de 0,766.[5]

[3] Dados da contagem populacional do IBGE para 2007. Disponível em: http://censos2007.ibge.gov.br/
[4] (PNAD, 2004)
[5] Dados do Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD (2000)

Contextualização

Para entender a importância do FUNDAT nas transformações ocorridas em Tupandi, é necessário entender a situação da região antes de sua criação. Como ocorre em quase toda a região, a economia de Tupandi esteve fundamentada na agricultura, que se caracteriza pela presença de minifúndios de produção familiar.

Logo após sua emancipação em 1988 e a despeito da existência de alguns excelentes indicadores sociais, Tupandi apresentava problemas que inviabilizavam o seu crescimento econômico. Um deles era a estagnação da produção agro-pecuária. Outros problemas de infra-estrutura, como a ausência de asfalto ou rede telefônica no município impediam não só o desenvolvimento das atividades agropecuárias, mas também o estabelecimento de indústrias na região, que poderiam diversificar as atividades econômicas locais. Algumas regiões de Tupandi, como o Morro da Manteiga, que hoje está tomado por aviários extremamente produtivos, eram na época regiões de muita pobreza.

Neste cenário, a população não tinha opções de emprego em Tupandi, além das raras oportunidades de trabalho nas propriedades rurais mais produtivas. Como conseqüência desta estagnação geral do município, verificava-se um êxodo da população em idade produtiva, seja para trabalhar nas indústrias de calçados dos municípios próximos, ou mais freqüentemente migrando para localidades mais distantes, como Novo Hamburgo, Caxias do Sul e Porto Alegre. Para a população mais jovem, não havia qualquer perspectiva de crescimento em Tupandi. Estes partiam do município em busca de emprego ou mesmo da continuidade dos seus estudos, já que não havia ensino superior na região. Mas como nem todos que partiam eram bem-sucedidos, muitos acabavam morando nas periferias das grandes cidades e vivendo sem qualquer conforto ou esperança de melhora de vida.

Havia na época cerca de 500 pequenas propriedades rurais em Tupandi. Parte do problema advinha da falta de incentivo ou conhecimento, por parte dos produtores, de formas mais racionais e efetivas de produção, já que estes tendiam a adotar as técnicas e os processos produtivos convencionais aprendidos e ensinados pelos seus antepassados. A questão a ser enfrentada era como integrar estes pequenos produtores familiares em um contexto econômico moderno, caracterizado pela produção em grande escala, com infra-estrutura moderna, tecnologia e qualidade e de forma integrada com as grandes empresas integradoras que começavam a atuar na região. Mesmo que estas em geral forneçam assistência técnica, acesso a matérias-primas e

colocação da produção, era imprescindível que houvesse um apoio por parte do município para que estes pequenos produtores conseguissem viabilizar suas propriedades nesta nova conjuntura.

O FUNDAT

José Hilário Jungues, prefeito de Bom Princípio à época de emancipação de Tupandi e futuro prefeito de Tupandi era um destes produtores da comunidade. Como produtor rural, ele aproveitou a experiência obtida em uma viagem de estudo para a Alemanha, patrocinada por uma das organizações cívicas de intercâmbio entre Brasil e Alemanha atuante na região, para iniciar a criação de frangos em sistema integrado em 1984, quando se abriu um nicho para exportação deste tipo de produto. Imaginando ser viável ampliar este tipo de produção para todo o município, o prefeito se dispôs a investir em um projeto que permitisse aos produtores locais se inserirem também nesta atividade. Para isso, procurou entender como funcionava o sistema integrado, visitando os estados de Santa Catarina e Paraná como prefeito eleito na companhia do seu futuro secretário de Agricultura, já que nestes estados este tipo de produção já estava mais consolidado.

Com a experiência obtida na viagem de observação e pesquisa, chegaram a conclusão que este modelo poderia ser adotado nas pequenas propriedades de Tupandi, em especial na promoção da avicultura, suinocultura, fruticultura e produção de leite tipo B. O problema a ser enfrentado não era tanto a viabilidade do projeto, mas garantir que o pequeno produtor rural conseguisse os recursos econômicos iniciais para viabilizar a produção, sem que dependessem de financiamento bancário, o que era praticamente impossível para os produtores naquele momento. Ao mesmo tempo, a prefeitura tinha poucos recursos para investimento, sendo que o orçamento total disponível na época era de apenas R$60.000 por mês.

No início da gestão municipal (1993-96), o modelo de financiamento do sistema de produção foi discutido na Câmara Municipal, tornando o assunto público em todo o município e envolvendo toda a comunidade. Após três meses de discussões, foi criada em 31 de março de 1993 a Lei nº 154/93, instituindo o Fundo de Desenvolvimento Agrícola de Tupandi, ou FUNDAT. A lei tinha por princípio apoiar e incentivar as atividades agropecuárias do município, estabelecendo uma espécie de acordo entre prefeitura e colonos no qual a Prefeitura subsidiaria os produtores, enquanto esses se comprometiam a emitir nota fiscal de todas as transações efetivadas.

Em 1996, a secretária de administração, Liane Noeli Schoffen, e o secretário da agricultura e meio ambiente, Walmor Sicorra, declararam[6]:

> *Pela lei do FUNDAT a Prefeitura Municipal subsidiava 100% do custo da terraplanagem, cortina lateral e do telhado dos aviários, além do acesso aos novos empreendimentos, formado por galpões padrão de 100x12 m. Para a atividade de suinocultura o FUNDAT subsidiava 100% do custo das telhas, brita e areia necessários a obra, formado por galpões padrão de 60x9 m. Para a atividade de bovinocultura de leite o FUNDAT subsidiava 100% dos custos das 3500 telhas de barro, 50 sacas de cimento e 4000 tijolos de seis furos.*
>
> (...)
>
> *Na evolução do programa houve a necessidade de diversificar o foco dos investimentos em novas alternativas de produção primária. Surgiu o incentivo a citricultura onde o município subsidia até hoje 40% do custo das mudas. Além de subsidiar 50% do transporte da produção até a indústria, 100% do custo do transporte de calcário até as propriedades e auxílio de 50% do transporte de biofertilizantes. Já na silvicultura, representada por plantações de eucalipto e acácia negra, o FUNDAT tem subsidiado 50% do custo das mudas.*

Uma dificuldade inicial do programa foi convencer o agricultor a abandonar os antigos métodos de produção primária a que estavam acostumados e investir em desenvolvimento tecnológico para tornar suas terras rentáveis. Embora muitos agricultores da região plantassem apenas para sua sobrevivência, isso significava para eles uma vida estável e uma renda fixa, mesmo que pouca. Convencê-los a investir era uma tarefa árdua, já que a construção de um aviário na época implicava custos de até R$ 45.000 de investimento, além dos benefícios oferecidos pela prefeitura. E esses recursos deveriam ser financiados pelo produtor, que geralmente comprometia tudo o que possuía como garantia do empréstimo fornecido pelo sistema bancário. Em grande parte estes financiamentos foram realizados pelo Banco do Brasil, com uma providencial ajuda do prefeito que, como pessoa física, se prontificou a ser avalista dos empréstimos de muitos produtores. Em 1993, apenas oito produtores se dispuseram a participar do FUNDAT. É interessante notar que todos eles ainda estão no ramo, sendo que a maioria até já expandiu e diversificou sua produção, investindo em citricultura, suinocultura e gado leiteiro.

[6] Inserir referência texto do Klering.

Características do FUNDAT

Em sua lei de criação, o FUNDAT não explicita o objetivo central do programa, embora haja um consenso de que seja o de tornar produtivas as propriedades rurais do município. Já seus objetivos secundários são:

- Fixar o homem no campo;
- Criar expectativa de melhoria da qualidade de vida da agropecuária;
- Viabilizar economicamente a pequena propriedade rural;
- Absorver a mão-de-obra familiar disponível;
- Aumentar a arrecadação de ICMS;
- Criar mão-de-obra especializada.

O desenvolvimento das ações, regulamentadas pela Lei Municipal nº 154/93, obedecem as seguintes etapas: Os proprietários se inscrevem na prefeitura e a Secretaria Municipal de Agricultura analisa o pedido, que depois de aprovado é cadastrado e fica disponível para consulta pública. O beneficiário assina então um "termo de compromisso", em que se compromete a cumprir as determinações do programa. Nos primeiros anos de existência os produtores rurais recebiam me média R$2.200,00 de incentivo para a construção de galpões, na forma de serviços e materiais, além da parcela que cada um investia em suas propriedades.

Ao mesmo tempo, a prefeitura promovia cursos profissionalizantes e palestras gratuitas aos interessados, assim como realizava reuniões periódicas para discussão conjunta dos eventuais problemas enfrentados pelos beneficiados, buscando soluções conjuntas. O grande objetivo era que nenhum dos beneficiários falisse, o que poderia inviabilizar o programa, já que a prefeitura não tinha muitos recursos e precisa direcionar parte deles para setores essenciais como a saúde e a educação. Como observa José Hilário Jungues:

> *"Em comum acordo, as secretarias municipais, junto com o executivo municipal, canalizaram todos os recursos municipais para o programa FUNDAT, mantendo somente os serviços essenciais nas outras secretarias, possibilitando o pleno desenvolvimento do projeto."*

Dessa forma a prefeitura conseguiu financiar o projeto apenas com recursos próprios. Mesmo tendo havido uma dificuldade financeira em 1994, quando o número de propriedades beneficiadas chegava a 198, o retorno do ICMS resultante do aumento da atividade econômica do município possibilitou não só sua continuidade, como também permitiu a diversificação dos investimentos públicos em outros setores, beneficiando o município como um todo.

Resultados Obtidos

Analisando o programa a partir dos seus seis objetivos principais: melhoria na qualidade de vida dos cidadãos; Fixação do homem no campo; Viabilização da propriedade rural; Absorção da mão-de-obra familiar disponível; Criação de mão-de-obra especializada e aumento na arrecadação de ICMS, pode-se considerar que o programa obteve um grande sucesso.

A qualidade de vida dos cidadãos foi alcançada com relativo êxito. Em pesquisa de campo realizada em 2007, foi possível constatar que existia uma real satisfação da população com os resultados diretos e indiretos alcançados pelo programa. Isso se nota não só pela grande popularidade da administração junto à população, mas também pelas inúmeras melhorias públicas alcançadas, em especial nas refletidas pelos excelentes indicadores sociais de Tupandi. O êxito do FUNDAT possibilitou um aumento de arrecadação substancial, que pode ser repassado para ações nas áreas de educação, saúde, infra-estrutura e saneamento básico. O aumento da arrecadação do ICMS, que cresceu 521% entre 1993 e 2007, fruto da implantação do FUNDAT, teve uma grande parcela neste sucesso.

Como exemplos da melhoria da qualidade de vida da população em relação a 1993, pode- se observar os seguintes serviços supridos pela prefeitura: disponibilização de transporte escolar, ensino básico e fundamental para toda população, merenda escolar de qualidade, atividades de cultura e turismo, construção de um centro de eventos, realização de atividades de lazer e desporto, construção de quadras poliesportivas em cada localidade, subsídios para perfuração de poços artesianos, iluminação pública em toda cidade, pavimentação de vias, construção de calçadas, extensão da rede elétrica a todo município e coleta de lixo.

Em relação a fixação do homem no campo, pode-se observar uma grande mudança nos padrões observados anteriormente. Como foi dito anteriormente, Tupandi sofria com um grande êxodo de jovens, que saiam do campo em busca de melhores oportunidades nas grandes cidades. A perspectiva de trabalho no estagnado setor agropecuário não trazia nenhum incentivo a

permanência deste contingente de trabalhadores potenciais em Tupandi. A agricultura familiar não propiciava perspectivas animadoras.

Como parte do incentivo à permanência destes jovens no campo, a prefeitura passou a exigir, como contrapartida à participação no FUNDAT, que houvesse a participação dos filhos dos produtores nas propriedades beneficiadas. Por outro lado, o próprio sucesso do programa foi responsável pela renovação do interesse destes jovens no retorno a Tupandi. Não só as propriedades estavam se tornando produtivas, mas também surgiam novas oportunidades de trabalho nas indústrias e no comércio que se instalava no município. Se a oportunidade era incerta nas outras cidades, em Tupandi a situação começava e ficar atraente, o que acabou ocasionando um fluxo inverso, fazendo com que nos últimos anos o município tenha se tornado um pólo de atração. Mesmo que o objetivo inicial tenha sido de fixar o jovem no campo, a diversidade de atividades produtivas acabou proporcionando um resultado mais amplo do que o pensado inicialmente.

Com os resultados do FUNDAT, a propriedade rural em Tupandi pode ser viabilizada economicamente. Como exemplo do sucesso do programa, se em 1993 Tupandi produzia 660.000 cabeças, em 2005 este valor chegou a 21.170.000 cabeças de frango, correspondendo a um aumento de 3.200% na produção total. A associação dos produtores com o município e as empresas integradoras de produção de aves, como Avipal e Frango Sul/Doux, permitiu também que Tupandi se inserisse no mercado global, com grande parte de sua produção direcionada ao mercado externo.

Se a absorção da mão-de-obra familiar disponível também alcançou êxito, já que existe uma grande demanda de mão de obra no município e um incentivo para que as propriedades familiares sejam inseridas ao sistema integrado de produção, a criação de mão-de-obra especializada para o trabalho agrícola ainda é incipiente em Tupandi. Parte do treinamento necessário à produção é repassado aos produtores pelos técnicos da empresas integradoras, pela Secretaria Estadual da Agricultura e pela Emater/RS, que possui um escritório em Tupandi. Apesar disso, ainda falta uma maior profissionalização dos produtores e dos seus empregados, que poderia ser suprida com a criação de uma escola técnica no município ou pelo maior incentivo a que os jovens cursem uma faculdade de veterinária, agronomia ou engenharia ambiental/agrônoma em outras localidades.

Finalmente, pode-se considerar que o objetivo do programa de promover o aumento do ICMS foi o responsável por grande parte do êxito do FUNDAT. Este sucesso se reflete de forma no próprio aumento da arrecadação municipal, que cresceu quase 10 vezes nos últimos 12 anos, passando de cerca de 1.144.000,00 em 1995 para cerca de 10.285.000,00 em 2007. Com isso o município passou da 375º colocação em 1995 para a 102º posição no estado do Rio Grande do Sul em valores de produção.

Apesar da grande participação do ICMS no aumento da arrecadação municipal, o dinamismo econômico proporcionado pelos resultados diretos e indiretos do FUNDAT também teve seu papel no aumento de renda e de investimentos públicos no município. O aumento da arrecadação gerou um círculo virtuoso na economia local, que se reflete em todos os setores produtivos. O aumento da atividade econômica proporcionou um aumento de renda que aumentou a demanda agregada do município, criando uma expansão da oferta para atendê-la.

Como resultado, surgiram não só novas atividades comerciais e de serviço no município, mas também se instalaram indústrias de base, como por exemplo fábricas de tijolo, telhas e pré moldados. Ao mesmo tempo, o incentivo à instalação de indústrias no município criou uma maior diversificação econômica em Tupandi, que fez com que o valor adicionado pela indústria no Produto Interno Bruto em 2004 superasse o valor adicionado na agropecuária em 25%[7].

Conclusões

A experiência do FUNDAT de Tupandi mostra que não foi preciso criar um programa complexo para resolver os problemas do município, que são comuns a vários outros municípios do Brasil.

Fatores como o comprometimento do pagamento das obrigações legais, como é o caso do ICMS, associados a uma estratégia de participação dos beneficiários que conta com a participação de toda a comunidade, a credibilidade pública advinda de uma gestão correta e imparcial na disseminação dos benefícios por toda comunidade, o planejamento e execução do programa em estrito cumprimento das metas acordadas pelo poder público com participação da comunidade, a visão de modernidade que ousou romper os paradigmas de produção locais, o esforço por proporcionar viabilidade técnica e sustentação econômica dos produtores, garantindo a auto-

[7] Dados do IBGE, disponíveis em: http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1

sustentação do programa e sua grande abrangência mostraram ser fatores fundamentais para o sucesso do FUNDAT.

Em conseqüência disso, seus resultados podem ser facilmente comprovados não só pela evolução positiva dos indicadores quantitativos sócio-econômicos do município, mas principalmente pelo aumento da qualidade de vida da população, refletido em sua população a todos que tem oportunidade de conhecer Tupandi.

Evidentemente nem tudo ainda é perfeito em Tupandi, mas a constatação de que o caminho trilhado parece estar sendo correto é uma boa indicação de que os acertos compensam plenamente os eventuais problemas ainda não solucionados.

Referências Bibliográficas

Klering, Luis Roque. A experiência pública inovadora do Funde de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi, in: Spink, Peter; Clemente, Roberta [org.]. 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania - Ciclo de Premiação 1996. Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.

Souza, Franciele da Silva Cavalcante; Nascimento, Eros Phillipe Costa Claro do. Tupandi. Relatório final do projeto Conexão Local. Não publicado. São Paulo, 2007.

Steffen, Alex. Nada é Impossível – Vida e Obra de José Hilário Junges, Author, Tupandi: Rio Grande do Sul, 2006.

Steffen, Alex; Konzen, Vicente S.J. Sob a Luz do Céu. Author, Tupandi: Rio Grande do Sul, 2007.

Artigo recebido em: 20/10/2006 e aceito em 02/02/2007.

O CENTRO DE REFERÊNCIA E APOIO À VITIMA(CRAVI) E O TRABALHO COM AS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA INDIRETA

Hélio Batista Barboza[1]

RESUMO: Este artigo apresenta e discute o trabalho realizado pelo Centro de Referência e Apoio a vítima (CRAVI). O Centro foi criado em 1988 pela Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo para apoiar as vítimas indiretas de violência. Os dados aqui apresentados foram obtidos através da observação participante e de entrevistas realizadas com os profissionais que atuam no centro e os usuários. Buscou-se identificar os aspectos centrais desta experiência, tanto do ponto de vista da gestão como da atuação direta com os usuários e da resolutividade das ações empreendidas.

PALAVRAS CHAVE: Violência Indireta, Violência Urbana, Cidadania, Centro de Referência, Apoio.

ABSTRACT: This article presents and discusses the work done by the Center for Reference and support the indirect victim of violence. The Center was established in 1988 by the Department of Justice and Defense of Citizenship of the Sao Paulo State to support the indirect victims of violence. The data presented here was obtained through participant observation and interviews with professionals who work in the center and with the users. We tried to identify the core aspects of this experience, both in terms of management and the resoluteness of the actions undertaken.

KEYWORDS: Indirect Violence, Urban Violence, Citizenship, Center of Reference, Support

[1] Mestre em Administração Pública . Helio.barboza@gmail.com

Introdução

A gravidade da violência nas grandes cidades brasileiras é bastante conhecida e não faltam estatísticas para comprová-la. Em 2002, o total de vítimas de homicídio na Região Metropolitana de São Paulo chegou ao assombroso número de 10.682 pessoas.[2] No município de São Paulo, a polícia registrou 4.260 homicídios e 138 latrocínios em 2004, com uma média de 12 ocorrências por dia.[3]

Menos conhecido é o drama das chamadas "vítimas indiretas", que são os familiares de quem perde a vida nas ciladas da violência urbana. Para estes, cada assassinato tem como conseqüência traumas psicológicos, perdas financeiras e questões sociais de difícil superação. Visto por esse ângulo, o problema da violência ganha dimensões ainda mais graves, afetando famílias e até comunidades inteiras. Embora a violência atinja todas as classes sociais, estão entre as pessoas de baixa renda e nos bairros da periferia o maior número de viúvos e órfãos, que nem sempre possuem informações suficientes a respeito de seus direitos. Além disso, o trauma causado pela morte repentina de um parente muitas vezes imobiliza as pessoas e impede que elas reconstruam suas vidas. Também é comum que, movidas por um sentimento de vingança e pela descrença em relação às instituições públicas (polícia, poder Judiciário, etc.), elas procurem fazer justiça com as próprias mãos e realimentem o ciclo da violência.

Para apoiar as vítimas indiretas da violência urbana, a Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo criou em 1998 o Centro de Referência e Apoio à Vítima (Cravi), em parceria com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, a Procuradoria Geral do Estado e a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, ligada ao Ministério da Justiça. A implementação do serviço também contou com a colaboração da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da organização não-governamental Instituto Sou da Paz.O Cravi, também tem parcerias com o Instituto Therapon Adolescência (uma ONG especializada no atendimento psicológico a adolescentes), e o Instituto São Paulo contra a Violência (ONG que tem por objetivo apoiar políticas de redução da criminalidade).

[2] Fonte: Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Ministério da Saúde / Fundação Nacional de Saúde (Funasa). http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas/saude/regiões

[3] **Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. http://www.ssp.sp.gov.br/estatisticas/_porregiao.aspx?codigo=1**

A gestão do Centro é compartilhada com esses parceiros, que também fornecem parte dos técnicos da instituição.

Objetivos

O Cravi oferece atendimento integrado nas áreas social, jurídica e psicológica aos familiares das vítimas de assassinato e às vítimas de tentativa de homicídio. Além dos atendimentos prestados na própria sede, o Centro encaminha seus usuários, sempre que necessário, para outros órgãos públicos ou organizações não-governamentais.

A implantação do Cravi atende a disposições da Constituição de 1988, mais especificamente os artigos 245 e 278:

> *Art. 245 – A Lei disporá sobre as hipóteses e condições em que o Poder Público dará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito.*
>
> *Art. 278 – O Poder Público promoverá programas especiais, admitindo a participação de entidades não governamentais e tendo como propósito:*
>
> (...)
>
> VI - instalação e manutenção de núcleos de atendimento especial e casas destinadas ao acolhimento provisório de crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiências e vítimas de violência, incluindo a criação de serviços jurídicos de apoio às vítimas, integrados a atendimento psicológico e social.

Com base nesses preceitos constitucionais, o Ministério da Justiça, por meio do Programa Nacional de Proteção a Testemunhas, estimula a implantação de serviços de apoio às vítimas de violência em diversos Estados, principalmente as vítimas de violência doméstica e de gênero. O Cravi, no entanto, é anterior a todas essas iniciativas, seu público é mais amplo e seu pioneirismo pode ser reconhecido em diversos aspectos do serviço.

Os coordenadores do Cravi fazem questão de ressaltar que sua intenção não é dar conta de todas as vítimas indiretas da violência na Grande São Paulo, até porque isso seria impossível diante da dimensão do problema e da escassez de recursos humanos e materiais do Centro. Tampouco existe a preocupação de reproduzir o modelo por meio da criação de vários “Cravi’s” na região

metropolitana ou no interior do Estado, embora tal possibilidade não esteja totalmente descartada.

Como centro de referência, o principal objetivo do Cravi é difundir para outros órgãos governamentais e não-governamentais o conceito de "vítima indireta" da violência e chamar a atenção para a necessidade de um atendimento específico a esse público. Trata-se de fazer com que a metodologia de atendimento e as observações feitas pelo Cravi a partir de seu banco de dados possam ser úteis para postos de saúde, hospitais, delegacias, tribunais de justiça, serviços de assistência social e demais órgãos que atendem as vítimas indiretas de violência, além das organizações não-governamentais e centros de estudo que lidam com a questão. "*O serviço pode ter uma função simbólica e normatizadora"*, explica Valdir Assef Júnior, sociólogo do Instituto São Paulo Contra a Violência e um dos coordenadores do Centro.

Para reforçar sua atuação nesse sentido, o Cravi procura formar redes com outras instituições e serviços que lidam com as vítimas indiretas da violência. Outra preocupação, incorporada ao trabalho recentemente, é a busca de um atendimento integrado e interdisciplinar. Segundo os coordenadores do Centro, a abordagem interdisciplinar, que hoje inclui o Direito, o Serviço Social e a Psicologia, pode futuramente incorporar outras disciplinas, como Antropologia, História, Cinema, Jornalismo, etc. O trabalho interdisciplinar é um grande desafio para os técnicos do Cravi, pois implica a necessidade de conciliar diferentes formações profissionais e vínculos institucionais, já que alguns desses técnicos são contratados pelas ONGs parceiras do Centro e outros são funcionários públicos ligados a duas secretarias estaduais.

Funcionamento

O Cravi funciona em uma casa próxima ao centro de São Paulo e ao lado da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania. Sua equipe é formada por 14 pessoas, sendo três coordenadores (o coordenador geral, ligado à Secretaria, e um de cada organização parceira), um advogado, duas assistentes sociais e seis psicólogos (todos contratados pelo Instituto Therapon Adolescência), além de uma psicanalista, também do Instituto, responsável pela supervisão do trabalho.

No início, o Cravi atendia apenas grupos familiares, até que começou a surgir também a demanda por um atendimento individual e por uma atenção especial às crianças e aos

adolescentes.[4] As sessões com crianças podem impedir que elas reproduzam a experiência violenta, como protagonistas ou como vítimas de mais violências.

No que se refere aos jovens, o Cravi planeja criar um espaço mais informal para atrair essa faixa de público, geralmente avessa a reuniões e ambientes onde há certa formalidade. Por enquanto, a equipe apenas participa esporadicamente de reuniões com grupos de jovens em determinadas comunidades e nos Centros de Integração da Cidadania (CICs)[5]. Também de forma esporádica o Cravi desenvolve atividades (oficinas sobre direitos humanos, cursos, etc.), em projetos executados por organizações não-governamentais que lidam com esse público, como o Centro de Direitos Humanos (CDH).

O caráter interdisciplinar do serviço e a busca por um trabalho mais integrado e eficiente fizeram com que o Centro, além do atendimento individual e familiar, passasse a oferecer também o atendimento em grupo. As intervenções em grupo proporcionam a criação de uma rede de apoio mútuo, na qual todos podem partilhar suas experiências de perda e dor com outras pessoas. Há três tipos de grupos: o aberto, o psicoterapêutico e o interdisciplinar.

O grupo aberto, coordenado por um psicólogo, tem esse nome porque a cada período determinado (geralmente um mês) permite a entrada de novos usuários. Já o grupo terapêutico possui um número fixo de oito integrantes, funcionando como uma espécie de terapia coletiva. O grupo interdisciplinar, coordenado por um profissional de cada área (Psicologia, Direito e Serviço Social), tem como característica o atendimento simultâneo de diversos usuários a partir de um tema definido.

De modo geral, os usuários tomam conhecimento do Centro por meio da divulgação "boca-a-boca", de reportagens na imprensa, ou de encaminhamentos feitos pela Polícia Civil, pela Casa Eliane de Grammont (ONG que atende mulheres vítimas de violência de gênero), pela Comissão de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo e por outras instituições. Antes de ser encaminhado a um determinado profissional ou a um grupo, o usuário passa pelo processo de acolhimento, no qual ele pode falar de suas queixas, de suas demandas, de sua vivência com o fato trágico que o levou até ali.

[4] Foi justamente a necessidade de um trabalho específico com crianças e adolescentes que motivou a entrada do Instituto Therapon Adolescência como um dos parceiros do Centro. Mais tarde, porém, o Instituto passou a ter um papel mais amplo na parceria. Além disso, o atendimento às crianças, que era feito apenas por alguns técnicos, passou a ser tarefa de toda a equipe.

[5] Programa da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado, que concentra, num mesmo espaço, diversos serviços públicos ligados à cidadania e oferece à população mecanismos de solução de pequenos conflitos.

O Centro mantém um fluxo de 80 casos sendo atendidos e recebe uma média de aproximadamente 20 casos novos por mês. De acordo com os técnicos, os usuários chegam ao Centro bastante abalados, fragilizados e inseridos em um contexto de violência. Segundo Rachel Roitman, uma das responsáveis pelo atendimento psicológico do Cravi, a primeira queixa que eles costumam apresentar se refere à falta de um lugar que lhes possibilite falar abertamente sobre a tragédia. "*Eles se sentem desamparados, sem uma rede em que possam compartilhar sua vivência"*, afirma a psicóloga. As mortes relatadas pelos usuários nem sempre são recentes e às vezes são até previsíveis, dado o contexto de violência em que ocorrem. "*Mesmo assim, são sempre acontecimentos que desestruturam as pessoas"*, diz Rachel.

Por isso, o acolhimento inicial constitui um dos maiores desafios do Centro e uma de suas principais inovações. Na opinião dos coordenadores, essa primeira escuta coloca para os técnicos do Cravi a seguinte questão: qual a possibilidade de um serviço público ouvir vítimas de violência sem banalizar o assunto e sem transformá-lo em espetáculo? Há também a preocupação em evitar que o acolhimento se transforme em uma investigação sobre a vida do usuário. "*Caminhamos sempre no fio da navalha entre distanciar-se demais e envolver-se demais com as histórias"*, comenta Valdir Assef. Para enfrentar esse desafio, os técnicos do Cravi contam com as reuniões de supervisão institucional, nas quais as dificuldades do trabalho são discutidas por todos os técnicos com uma psicanalista do Instituto Therapon Adolescência.

Feito o acolhimento do usuário, a segunda fase é a do atendimento e encaminhamento. Nessa etapa, cresce a importância da rede de instituições com as quais o Cravi se relaciona, especialmente o Centro de Integração da Cidadania (CIC), o Juizado Especial Criminal da Família (Jecrimfam), o Centro de Saúde-Escola do Butantã, entre outros. Tais instituições recebem pessoas encaminhadas pelo Cravi, de acordo com a demanda apresentada: emissão de documentos, solução de conflitos familiares, alcoolismo, etc.

Ao mesmo tempo, o Cravi segue sua rotina de atendimentos individuais e em grupo, buscando reconstruir a vida dos usuários. "*Muitas vezes, eles já sofreram várias violências e nem se deram conta"*, diz a assistente social Karina Caritá. No decorrer das sessões, é possível notar uma evolução no comportamento dessas pessoas. O primeiro obstáculo a ser vencido é a descrença em relação às instituições públicas e a desconfiança em relação aos vizinhos e outros integrantes de seu meio social.

Aos poucos, as vítimas indiretas da violência refazem suas histórias de vida e atribuem novos significados à própria experiência pessoal. A violência que sofreram passa a ser considerada sob uma perspectiva mais ampla, ligada ãs condições vigentes em toda a sociedade. "*Quando chegam a esse ponto, elas começam a se colocar como sujeitos, agentes, cidadãos"*, afirma Karina. Essa última fase do processo constitui o que os técnicos do Cravi chamam de "recuperação da potência", que consiste em fortalecer a pessoa para que ela volte a enfrentar os desafios da vida.

O tempo para que esse estágio seja alcançado varia de um usuário para outro e o Cravi não estabelece um prazo para a conclusão do atendimento. Alguns se desligam do Centro espontaneamente, mesmo que suas demandas ainda não tenham sido atendidas, e outros sequer procuram os serviços para os quais são encaminhados.

Os que mantêm a freqüência recebem, além do apoio psicológico, uma ajuda para a reorganização individual e familiar, a fim de que consigam solucionar as dificuldades que surgem logo após a morte de um parente: requerimentos de pensão, encaminhamento de crianças e jovens para escolas e cursos profissionalizantes, encaminhamento para médicos e psiquiatras, etc.

Para as pessoas que estão sob ameaça, o Cravi providencia o encaminhamento a um abrigo sigiloso do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP), da Polícia Civil de São Paulo. As assistentes sociais do Cravi observam, no entanto, que essa decisão é precedida de uma análise cuidadosa, pois a transferência para o abrigo implica o rompimento de vínculos sociais, além de todos os inconvenientes de uma vida secreta.

Na área jurídica, o Cravi ajuda os usuários no acompanhamento dos inquéritos policiais e dos processos na justiça. É importante ressaltar, contudo, que o setor jurídico do Cravi não atua na defesa das vítimas – trabalho da Defensoria Pública ou de advogados particulares.

Ouvindo os usuários do Centro

Foi o atendimento jurídico que levou a ex-empregada doméstica Clotilde Maria de Jesus, de 61 anos, a procurar o Cravi, em 2002. No entanto, ela nunca conseguiu saber por quem e por que seu filho de 17 anos foi assassinado. O inquérito foi arquivado pela polícia. "*Eu ficava ansiosa*

para saber se alguém tinha sido preso, mas parei de ficar ligando para o DEIC[6]*"*, conta. De fato, uma parte do trabalho dos técnicos é impedir que a pessoa fique presa ao passado, imobilizada pelo trauma. "*Procuramos evitar que a pessoa acompanhe o processo como se fosse a continuidade da vida do filho*", afirma o advogado do Cravi, Shigueo Kuwahara.

Mesmo com o arquivamento do inquérito, Clotilde continuou a buscar a ajuda do Centro porque, segundo ela, "*o trabalho [do Cravi] tira a pessoa do fundo do poço, do sofrimento"*. No Centro, ela recebe uma cesta básica, ajuda psicológica e reúne forças para tocar a vida adiante, cuidando do neto e de seus outros dois filhos.

A publicitária Paula do Vale Nascimento, 41 anos, também elogia o serviço prestado pelo Cravi. *"Não há dinheiro que pague"*, diz. Ela procurou o Centro cerca de dois anos depois de um assalto em sua casa. O padrasto de Paula morreu baleado pelos assaltantes e ela mesma sofreu ferimentos na boca que ainda hoje requerem tratamento. Depois disso, não conseguia mais se concentrar no trabalho, enfrentava dificuldades para dormir e se alimentar e chegou a pensar em suicídio. O acontecimento deixou seqüelas em toda a sua família: a mãe, o irmão e os filhos de Paula.

Quando chegou ao Cravi, ela não gostou do atendimento inicial e teve uma reação típica das vítimas indiretas da violência: "*Pensei: 'tudo que é do Estado é ruim'. Até que a assistente social iniciou uma nova terapia e eu comecei a melhorar"*, lembra. "*Estou reaprendendo a viver; antes eu nem conseguia contar o que me aconteceu"*. O filho mais novo de Paula, de 12 anos, também freqüenta o Cravi. *"Ele dizia que queria ser matador; agora fala em ser aviador"*.

Dificuldades

Em meio aos elogios ao trabalho do Cravi, tanto Paula como Clotilde queixam-se das periódicas paralisações do atendimento, motivadas pelas interrupções dos convênios. Essa, aliás, é uma queixa comum a todos os técnicos do Centro, inclusive os coordenadores. Cada renovação de convênio requer trâmites burocráticos que demandam vários meses. De acordo com os técnicos, tem havido algum avanço nesse aspecto, pois as interrupções são cada vez mais curtas, mas o Centro ainda chega a interromper o atendimento ao público por até dois meses, à espera da

[6] Departamento Estadual de Investigações Criminais, da Polícia Civil de São Paulo.

formalização de novos convênios. *"Nossa primeira preocupação ainda é manter o Cravi funcionando 12 meses por ano"*, diz o coordenador geral Fabrício Toledo de Souza.

Essas interrupções demonstram a fragilidade institucional do Cravi, que não conta com um orçamento fixo nem dispõe de um quadro permanente de técnicos, já que as parcerias com as ONG não são estáveis. Atualmente, a instituição conta com um repasse anual de R$ 180 mil do Ministério da Justiça e de R$ 60 mil da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, responsável também pela infra-estrutura física (prédio, instalações, equipamentos, etc.).

Além de ameaçar a continuidade do trabalho numa eventual mudança de governo, a interrupção dos convênios e a demora em renová-los prejudicam a consolidação da rede de instituições com as quais o Centro deve dialogar. Para facilitar esse diálogo, seria importante também que houvesse maior divulgação do serviço.

Inovações

Apesar desses obstáculos, a equipe realiza atividades que vão além do atendimento ao público. O Cravi conseguiu, por exemplo, traçar o perfil socioeconômico de seus usuários e mapear o perfil da vítima indireta de violência na Grande São Paulo, o que pode subsidiar a implementação de políticas públicas. No entanto, falta uma avaliação sobre a resposta dos usuários ao atendimento, seja no que se refere à sua opinião sobre o serviço, seja no que diz respeito à solução das demandas apresentadas. Não existe um levantamento sobre o que aconteceu com os usuários do Cravi depois que se desligaram do Centro.

Na ausência de uma avaliação sistematizada a respeito do impacto de seus serviços, o Cravi baseia-se na observação da equipe sobre como os usuários estão reagindo ao atendimento. Os técnicos observam o fluxo de cada usuário pelo Centro, sendo considerado um sinal positivo a passagem pelas três áreas – social, psicológica e jurídica. Além disso, procuram verificar se as pessoas estão buscando e tendo acesso aos serviços públicos e se estão superando o trauma.

O trabalho se desdobra em pesquisas e o Centro mantém uma interlocução constante com o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), a Comissão de Direitos Humanos do Município de São Paulo, o Centro de Integração da Cidadania, o Fórum de Justiça da Barra Funda e o Centro de Saúde-Escola do Butantã, entre outras instituições. O Cravi também chegou a oferecer um curso sobre direitos humanos aos usuários da Casa Eliane de

Grammont e participou do Fórum em Defesa da Vida do Jardim Ângela[7]. Os coordenadores destacam que o Centro tem sido solicitado a emitir seu parecer sobre projetos de lei nas áreas de segurança pública e de direitos humanos.

Tais atividades demonstram a relevância dessa instituição, cujo papel possivelmente seria ampliado se houvesse maior divulgação de seus serviços, além de uma dotação orçamentária e um regime de funcionamento mais estáveis. Afinal, depois de atender mais de 5.500 pessoas ao longo dos últimos sete anos, o Cravi apresenta diversos aspectos que ainda podem ser considerados inovadores. A abordagem interdisciplinar e integrada e a gestão compartilhada com organizações não-governamentais são alguns desses aspectos. Mas talvez o próprio enfoque na problemática das vítimas indiretas de violência seja a principal inovação. No momento em que toda a sociedade parece atônita diante do número de mortes causadas pela violência, o Cravi é uma das poucas vozes a chamar a atenção para a dor dos sobreviventes.

[7] A partir de um trabalho iniciado por um padre local, apoiado posteriormente pelo Projeto Criança Esperança (da TV Globo e do Unicef), o Fórum desenvolve uma série de atividades neste que já foi o bairro mais violento do município de São Paulo. Na atividade que o Cravi ajudou a desenvolver, um grupo de mães mapeou os recursos do bairro e pesquisou a história local. A experiência culminou com um curso sobre direitos humanos.

Bibliografia

AFFONSO, R.M.L.; MOTA, E.M.T.; PEREIRA, A.C. A construção de um modelo clínico de atendimento psicológico a famílias vítimas de violência da cidade de São Paulo. Psikhê – Revista do Curso de Psicologia do Centro Universitário Faculdades Metropolitanas Unidas. São Paulo, 5(2): 26-40, jul./dez., 2000

AGUIAR, Thaís. Pesquisa aponta falta de políticas públicas para vítimas indiretas da violência. Revista eletrônica Desarme.org (www.desarme.org). 11 de março de 2005.

AGUIAR, Thaís. Da dor à ação: o impacto para as famílias das mortes causadas pela violência armada. Revista eletrônica Desarme.org (www.desarme.org). 11 de março de 2005.

MATTOS, Janaína Valéria de e LOTTA, Gabriela. Dar apoio às vítimas de violência. Dicas – Idéias para a ação municipal, nº 202. São Paulo: Instituto Polis.

MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos das Vítimas. Folha de S. Paulo, 15 de fevereiro de 2002.

Artigo recebido em: 12/06/2006 e aceito em 10/09/2006.

REVITALIZAÇÃO URBANA: CONSENSOS E CONFLITOS NO CENTRO HISTÓRICO DE SANTOS VISTOS A PARTIR DA MÍDIA LOCAL

Marcelo Burgos Pimentel dos Santos[1], Lúcio Nagib Bittencourt[2], Fernando Burgos Pimentel dos Santos[3]

RESUMO: As políticas públicas de recuperação de centros históricos tornaram-se bastante comuns em várias cidades do Brasil e do exterior. Ao adotá-las, os gestores públicos justificam sua opção por conta da necessidade de incremento do turismo e da recuperação de espaços públicos supostamente abandonados. A preservação cultural, nesse caso representada pela preocupação com a preservação do patrimônio histórico das cidades, é tratada como uma questão consensual. Entretanto, o presente artigo pretende questionar este suposto consenso, tanto no âmbito teórico, em que diversos autores vêm apontando falhas na concepção dos programas de "revitalização", quanto no prático, posto que movimentos sociais e de luta por moradia vêm travando diversos conflitos, procurando a efetivação de seus direitos. A cidade de Santos-SP, que vem desenvolvendo seu Plano de Revitalização do Centro Histórico, também conhecido como Alegra Centro, é utilizada como estudo de caso para o mapeamento dos atores sociais capazes de influenciar a agenda pública no sentido de legitimar e efetivar tais programas, por meio de análise de reportagens sobre o tema na mídia local. O objetivo deste trabalho é avaliar o papel do Jornal A Tribuna em relação à essa política e sua influência na construção de um consenso.

PALAVRAS -CHAVE: Revitalização, Santos, Centro Histórico, Políticas Públicas, Patrimônio Histórico – Gentrificação

ABSTRACT: The public policies for recuperation of inner cities have became common place in several cities of Brazil and abroad. When adopting those policies, the public officers justify their option due to the need for increase of tourism and reoccupation of pretensely abandoned public areas. Cultural preservation, thereby represented by the concern regarding preservation of cities historic patrimony, is treated as a consensual issue. Nevertheless, this paper intends to question such argued consensus, both as far as theories are concerned, where several authors have presented flaws in the conception of "revitalization" programs, as well as in practical terms, since the social movements have presented several conflicts, claiming for effectiveness of their rights. The city of Santos-SP, that has been developing its own inner city revitalization program (Plano de Revitalização do Centro Histórico de Santos-SP), also known as "Alegra Centro", is taken as a case study to this paper, in order to map social actors

[1] Bacharel em Ciências Sociais, Mestre em Ciência Política e Doutorando em Ciências Sociais pela PUC-SP e pesquisador do NEAMP (Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política) na mesma Instituição. Endereço: Rua Monte Alegre, 984 4º andar - sala 4E-20 Perdizes - CEP 05014-901 São Paulo - SP – Brasil. marceloburgos@uol.com.br

[2] Bacharel em Administração Publica pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Endereço: Av. Nove de Julho, 2029 - 11º andar Bela Vista - CEP 01313-902 São Paulo – SP – Brasil. lucio.bittencourt@gvmail.br

[3] Mestrando em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Endereço: Av. Nove de Julho, 2029 - 11º andar Bela Vista - CEP 01313-902 São Paulo – SP. fernando.burgos@fgv.br

capable of influencing local agenda, helping to legitimate, effecting these kind of programs, through an analysis of the local media's coverage of the theme. This article aims to evaluate the A Tribuna Journal`s role related to this policy and its influence on the consensual construction.

KEYWORDS: Revitalization – Santos – Inner Cities – Media – Culture – Cultural Heritage – Gentrification

Introdução

Este artigo se inclui no debate acerca dos conflitos e consensos que envolvem as políticas públicas de "revitalização" de centros urbanos. Além de se propor a uma breve análise do tema no âmbito global, utiliza-se a cidade de Santos-SP como estudo de caso.

Como meio para ilustrar tais questões, optou-se pela análise quantitativa dos atores sociais com voz na principal mídia local, o jornal A Tribuna, fazendo uso, para tanto, de sua versão disponível on-line (www.atribuna.com.br) como base de consulta. No mecanismo de busca presente na página da Internet, adotamos como palavra chave o nome do programa, "Alegra Centro", válida para todos os cadernos do jornal, até o ano de 2005. A partir dos resultados encontrados, construímos um banco de dados das reportagens, procurando, em seguida, analisar qualitativamente quem são as vozes "autorizadas" pela mídia como comentaristas deste processo de revitalização. Por fim, refletimos sobre o papel do aspecto de preservação do patrimônio histórico local situado no centro e sua relação com aqueles atores.

Nesse sentido, pretendemos discutir as possíveis conseqüências de uma política urbana cada vez mais freqüente no mundo, levantando suas contradições, bem como suas possíveis estratégias de legitimação, através do diálogo com autores de diversas áreas, quais sejam os enfoques político, urbanístico, midiático, histórico e cultural.

1. As Políticas de Revitalização:

1.1. O global – As políticas de revitalização no mundo e a gentrificação

As chamadas "políticas de revitalização" dos centros urbanos vêm se destacando como política pública comum a várias cidades ao redor do mundo, em que pesem as diferenças e especificidades entre elas. Dentro da questão do crescimento das aglomerações urbanas, principalmente – mas não só – nas grandes metrópoles, as cidades começam a voltar suas atenções ao que ficou conhecido como o seu "centro" – ou *inner cities* (Smith, 1996), ignorando-se os deslocamentos dessa "centralidade" ao longo de sua expansão.

O que fazia do seu antigo centro um lugar especial da cidade era a força das atividades econômicas e a concentração de equipamentos de cultura e lazer. Era ali onde todos trabalhavam e demandavam espaços públicos para a convivência. Processos de

deslocamentos de centralidades urbanas, no entanto, trouxeram um desnível – relacionado com a oferta e demanda – referente ao valor da terra: enquanto cresceu a procura por áreas periféricas, principalmente por grupos sociais médios e ricos, migraram juntamente para essas áreas as principais redes de comércio e serviços, causando um esvaziamento, no centro, desses grupos.

A saída desses grupos, contudo, não significa a ausência completa de habitantes. Grupos mais pobres, de menor renda, e associados a setores específicos de trabalho – o comércio popular em São Paulo (Simões Jr., 1994), os trabalhadores do porto em Santos (Lanna, 1996), a pequena indústria de manufatura em Barcelona (Claver, 2006)[i] –, permaneceram no local, em meio a ausência quase completa de investimentos, públicos ou privados. Surge, então, a imagem que será atacada por essas políticas públicas: a da degradação e do abandono da área central.

A simbologia utilizada coloca o *espaço* em questão, defendendo-se como necessária sua reapropriação, já que ele teria se tornado "infreqüentável" para os grupos que se distanciaram dos centros. O que se esquece, porém, é que o centro sempre foi habitado, ainda que por outros grupos sociais; é dizer: o problema é a degradação do espaço urbano, e não a situação social das pessoas que habitam aquele espaço, como sugere Smith (1996), sobre as políticas de "revitalização":

> *It focuses on 'making cities livable', meaning livable for the middle class. In fact, and of necessity, they have always been 'livable' for the working class. The so-called renaissance is advertised and sold as bringing benefits to everyone regardless of class, but available evidence suggests otherwise (Smith, 1996, p.89).*

Esse movimento de volta ao centro das cidades – por meio de políticas públicas e capital privado – utiliza como estratégia o conceito de gentrificação. Apesar de assumir diferentes especificidades na Europa, nos Estados Unidos ou na América Latina (Bidou-Zachariasen, 2006), esse conceito norteia a idéia comum de "revitalização", muito relacionada com o modelo de desenvolvimento de Michael Porter, baseado no fortalecimento de atividades lucrativas, configurando os centros históricos como "espaços competitivos" (Hiernaux-Nicolas, 2006[ii]; Porter, 1995). Dentro dessa perspectiva, o resultado, visto como positivo pelos idealizadores dessa política, é bem descrito por Francisco de Oliveira (2002):

> *Tiraram-se os pobres, mendigos, prostitutas, bares de má-fama com seus rufiões, botecos sujos e tristes, pensões baratas com suas fileiras de redes, substituídos por maquiagens do que se considera, então, 'os velhos bons tempos'. Esvazia-se a história de quem viveu lá; em lugar da memória, o esquecimento. Trata-se de operações de elevação da renda da terra urbana, vale dizer, de uma acumulação primitiva pela via do investimento público. Outra vez, privatizou-se o público, mas não se publicizou o privado: sobe a renda da terra e a parcela dos novos proprietários no excedente social, e decresce a parcela de todos os 'sem'. Nenhum critério que publicize o lucro, no sentido de introduzir nele o conflito. A justificativa está sempre à mão: novos empregos, aumento da renda, da segurança, da convivialidade. Entre iguais. E distância dos desiguais (Oliveira, 2000, p. 24).*

Esse excerto traz importantes referências. O investimento público é importante parceiro do capital privado nesses processos de reinvestimento, como em Barcelona, centrando-se na oferta de equipamentos culturais (Claver, 2006). A construção da memória e identidade local estará freqüentemente em disputa nessas políticas, por meio da atenção especial aos imóveis protegidos como patrimônio histórico, como em Nápoles (Cattedra e Memolli, 2006)[iii]. Por fim, traz consigo a exclusão de segmentos específicos da sociedade, já, em geral, marginalizados. Assim:

> *A gentrificação é um fenômeno ao mesmo tempo físico, econômico, social e cultural. Ela implica não apenas uma mudança social, mas também uma mudança física do estoque de moradias na escala de bairros; enfim, uma mudança econômica sobre os mercados fundiário e imobiliário. É esta combinação de mudanças sociais, físicas e econômicas que distingue a gentrificação como um processo ou conjunto de processos específicos (Bidou-Zachariasen, 2006, p.23).*

A busca da transformação do centro histórico de Santos irá refletir vários desses conceitos "globais" referentes à "revitalização" do espaço urbano.

1.2. O local – A "Revitalização" em Santos

Desde a década de 1980, o centro de Santos vem se configurando como espaço de interesse da administração pública local[iv]. É após a eleição de Beto Mansur como prefeito municipal, em 1997, contudo, que as ações ganham maior força: a parceria com o governo do Estado permitiu o início de intervenções em edificações simbólicas para a cidade como a Estação Ferroviária do Valongo, os teatros Coliseu e Guarany (ainda não concluído) e a Bolsa do Café. Além disso, houve, ainda, a reativação de uma linha de

bonde, de caráter turístico, passando por ruas que haviam sido restauradas, o que gerou um grande interesse por parte da imprensa e também de santistas e turistas.

Mas é no final de seu primeiro mandato e já eleito para o segundo (2001-2004), que o prefeito Beto Mansur começa a articular um programa específico para o centro: o Alegra Centro. Liderado pelo então vice-prefeito eleito João Paulo Tavares Papa, propôs-se a recriação da Secretaria do Planejamento – extinta em gestões anteriores -, para que esta instância municipal conduzisse um plano de revitalização da região, calcado em incentivos fiscais e no estabelecimento de diretrizes urbanísticas.

A concepção inicial do projeto teve Barcelona, Recife e Rio de Janeiro como maiores referências, mas também inspirou-se nas revitalizações de Belém e Buenos Aires, principalmente no que tange à projetos do tipo *waterfront* – isto é, que prevêem a utilização de áreas portuárias ociosas para lazer. Após algumas alterações sugeridas por conselhos municipais e outras secretarias da prefeitura, surge o Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos – LC 470/03, também conhecido como "Alegra Centro".

Em 2001, já tinha sido aprovada a LC 448/01, que criou as Áreas de Proteção Cultural (APCs). Essa lei impõe maiores restrições a utilizações dos imóveis do centro, impedindo, por vezes, modificações internas e externas, assim como a conservação das fachadas, da volumetria e do telhado. Ela prevê, também, benefícios fiscais em troca da preservação ou restauração desses imóveis.

O Alegra Centro gera uma expectativa muito grande na cidade, uma vez que além do caráter econômico e turístico, traz um componente de resgate da identidade local. A mídia estimula essa percepção em relação ao programa e faz com que as atenções da população estejam voltadas à ação da prefeitura e também sobre as negociações que ocorreram na Câmara de Vereadores, até a aprovação do texto final em 2003.

O programa torna-se inclusive uma das bandeiras eleitorais do vice-prefeito João Paulo Tavares Papa (PMDB) na disputa municipal de 2004. Apoiado pelo prefeito Beto Mansur (PP), Papa vence a ex-prefeita Telma de Souza (PT) e promete melhorar o programa, cujos resultados estavam abaixo do esperado e também prometido pela gestão anterior.

Em março de 2005, o Executivo municipal realizou algumas alterações para "aperfeiçoar" a legislação existente do Alegra Centro. A LC 526/05 modifica, basicamente, dois quesitos tributários referentes a isenção de impostos. Dessa maneira, fica evidente que o projeto de "revitalização" do centro de Santos baseia-se na visão de que o poder público deve ser o responsável pela criação de condições capazes de atrair o investimento privado. É esse o teor do plano de intervenção nesse espaço urbano.

2. O Centro Histórico como palco de conflitos

2.1. As transformações do "Centro" ao longo da história

Apesar de fundada no ano de 1532, é apenas na segunda metade do século XIX que Santos começará a crescer e preencher um lugar de relevância no plano nacional. Essa transformação estará intimamente ligada à expansão da cultura do café no Estado de São Paulo, à construção da linha ferroviária que ligava quase toda a produção do Estado a Santos e a expansão de seu porto, necessária para se adaptar à nova demanda. Como resultado, já no início do século XX, o porto de Santos é responsável pela exportação de cerca de dois terços de toda a produção nacional de café (Gitahy, 1986).

As mudanças que a cidade irá enfrentar naquele início de século, então, serão bastante significativas para seu futuro. A incorporação de milhares de imigrantes europeus na força de trabalho portuária, a consolidação da elite local com base no comércio – em especial na exportação – do café, o pequeno comércio sob propriedade dos portugueses, serão algumas das características que irão influenciar as questões políticas locais (Lanna, 1996).

Quando levamos em consideração que, no início do Novecentos, a cidade se concentrava na região que hoje se denomina Centro, começam a surgir novos aspectos relevantes. O adensamento populacional será bastante acentuado na cidade:

> *Em 1889 a cidade tinha (...) aproximadamente 15.600 habitantes e 2.000 casas. O aspecto geral era horrível. Nos dias de chuva, as ruas sem calçamento transformavam-se em lagos. As casas estavam sendo rapidamente transformadas em cortiços "para abrigar imigrantes que chegavam para trabalhar nas obras do porto" (Lanna, 1996, p. 70).*

Ao mesmo tempo, "uma estatística municipal constata a existência de 771 cortiços, dos quais 478 considerados em mau estado, no ano de 1891" (Gitahy, 1986, p. 70). Essa

situação se acentuará, ainda, com o agravamento de epidemias que irão dizimar milhares de cidadãos, bem como justificar a intervenção de outras esferas de governo no âmbito municipal, uma vez que esses fatos poderiam comprometer o bom funcionamento da economia baseada na exportação de café.

Dessa maneira, a crise provocada pelo surto de crescimento que acometeu a cidade no final do século XIX e início do XX terá como resposta uma "política de intervenção urbana com forte cunho sanitarista e que acabava por excluir a população pobre" (Lanna, 1996, p. 72) – o que irá lembrar a semelhante intervenção que sofreu o Rio de Janeiro no mesmo período (Chalhoub, 1996).

Vale lembrar que, nessa mesma época, o movimento operário e sindicalista, em Santos, ganhava força e começava a se organizar, publicar seus próprios periódicos e promover as primeiras greves no porto (Gitahy, 1986). O que significa dizer que a remodelação urbana do Centro de Santos, não foi feita sem o enfrentamento de um conflito. Para superá-lo, foi necessária a criação de um consenso com base na "higiene como ideologia" (Chalhoub, 1990, p.13), justificada pela "imperiosidade do progresso" (Lanna, 1996, p.79) e pelo saber científico, capaz de legitimar "uma política repressiva e destruidora de formas de vida e associação sobretudo das classes trabalhadoras" (Lanna, 1996, p.79). A saúde da cidade, portanto, era o bem coletivo que se objetivava, pelo qual, teria que se aceitar as conseqüências.

Apesar de todo o investimento que foi destinado ao Centro: a demolição de cortiços, a abertura de novas ruas e a construção de praças e equipamentos de cultura e lazer voltados para as elites locais, o decorrer do século XX viu nova transformação da região. O crescimento e desenvolvimento de outras áreas da cidade provocaram um deslocamento de centralidade (Melé, 2006)[v]: novos núcleos comerciais, a diversificação no trabalho voltada para o setor de serviços e a ocupação e valorização da região das praias, concentraram os investimentos em outras localidades. A proibição do uso do Centro para moradia, nos anos 60 – por meio da Lei Complementar 3529/68, que instituiu um Plano Diretor no município –, também colaborou nesse sentido, favorecendo o predomínio da população mais pobre no local, retratada, novamente, pelos cortiços.

2.2. Os planos de revitalização urbana do fim do século XX

Essa nova face do Centro, pobre, abandonado, degradado e perigoso, é que vai justificar uma nova intervenção urbanística, agora chamada de "revitalização". É interessante notar, contudo, que a imagem do "centro degradado" já se trata, em si, de uma construção. Afinal, apesar dos problemas causados pelo deslocamento de centralidade, a região central nunca foi verdadeiramente "abandonada", senão prosseguiu como centro político – já que as instituições públicas permaneceram – e com relevância na economia da cidade devido ao comércio popular e ao setor de serviços portuários.

Conforme vimos, as políticas de "revitalização" vêm acompanhadas do fenômeno da gentrificação. Apesar de possuir diferentes peculiaridades, que variam de caso a caso, o conceito traz a idéia de atrair o capital às áreas da cidade que se encontram desvalorizadas. A infra-estrutura urbana que os centros possuem traz a possibilidade de grandes ganhos nesse reinvestimento, o *rent gap* (Smith, 1996).

Os resultados de políticas desse tipo também variam. Pode-se dizer que a população pobre que habita essas regiões desvalorizadas corre fortes riscos de ser expulsa, caso a política seja efetivada. A alteração dos equipamentos à disposição, bem como dos espaços públicos, acaba atraindo grupos mais ricos para essa região, bem como novos investimentos voltados a esses grupos.

2.3. Os cortiços

No caso de Santos, a política de revitalização acabou fortalecendo a organização dos moradores de cortiços do centro. A ACC – Associação dos Cortiços do Centro – ganhou notoriedade enquanto movimento social que busca a efetivação de direitos e a participação nas políticas públicas que, mais uma vez, "os afeta, mas não os inclui" (Lanna, 1996, p.83). É possível citar a moradia popular, a geração de emprego e renda e o acesso a equipamentos públicos de cultura e lazer como algumas das principais demandas desse grupo que foi capaz de, ao mesmo tempo, unir outras instituições – organizações não-governamentais – na mesma luta por sobrevivência no espaço do Centro.

Em que pese os objetivos conflitantes, não se pode dizer que há completa ausência de diálogo entre os promotores da política pública e os moradores de cortiço. O que é oferecido a eles, contudo, parece muito mais fazer parte de um discurso – como em Nápoles (Cattedra e Memoli, 2006) e Barcelona (Claver, 2006) – do que de uma prática. Apesar do plano de revitalização do Centro de Santos incluir a questão das moradias populares, por meio do Programa de Atuação em Cortiços (PAC) do governo do Estado de São Paulo, a oferta de 194 apartamentos que serão construídos[vi], no entanto, é muito aquém da demanda (14.500 moradores). É interessante notar que nessa questão habitacional, a responsabilidade pela solução da questão foi transferida para um órgão do governo estadual. Além disso, o novo comércio que a "revitalização" atraiu, ou os equipamentos públicos que restaurou, não servem aos moradores de cortiços, que não dispõem de renda para freqüentá-los ou de políticas que os inclua.

Assim, com um conflito latente na região do Centro, a política pública, para prevalecer, precisou – e ainda o faz – buscar justificativas para a intervenção urbana. A construção desse consenso em torno da importância de se "revitalizar" o Centro fará uso de diversos artifícios, como o arranjo com a mídia local, a construção de uma memória histórica – que faz referência às transformações do início do século passado – e o discurso do "bem coletivo".

3. A mídia e a construção do consenso

Nesta parte, procuramos analisar a atuação da imprensa escrita de Santos em situações políticas geradoras de notícias que, por sua vez, também se constituem em conjunturas políticas abertas à interferência no jogo pelo equilíbrio-desequilíbrio das forças sociais envolvidas no conflito de geração de notícias. Nestas situações verificam-se diferentes tipos de embates políticos, entre os quais aquele que se dá entre mídia e poder local – um, buscando interferir sobre o outro, ou em outras palavras, na tentativa de pautar a agenda política. Através desta pesquisa, pretende-se compreender os mecanismos de influência e de pressão que ocorreram para tentar formar um consenso sobre o Alegra Centro, bem como entender como se deu a construção da agenda para esse tema, encarando como relevante apenas alguns itens importantes - como o atração de novos empreendimentos para o centro, e ignorando outros - como a questão dos moradores de cortiços.

Para Cobb e Elder (1995) há dois tipos básicos de agendas políticas. A primeira delas se refere à todas as questões percebidas pela comunidade política como merecedora de atenção pública e envolvidas com problemas em que haja a existência de uma autoridade governamental legítima. O segundo tipo de agenda é a institucional, governamental ou agenda formal, ou seja, aquelas que são consideradas seriamente pelos tomadores de decisão. Segundo os autores, para que uma questão receba o reconhecimento popular, é necessário que uma grande quantidade de pessoas reconheça a necessidade de uma ação de remediação e requeira esse tipo de ação. Ou seja, essa ação deve ser considerada não somente possível, mas também necessária para a resolução desse problema. Segundo eles, um outro papel fundamental é desempenhado pela mídia; neste caso específico, o Grupo A Tribuna de Comunicação:

> *The media can also play a very important role in elevating issues to the systemic agenda and increasing their chances of receiving formal agenda consideration. Certain personages in the media can act as opinion leaders in bringing publicity to a particular issue. (COBB & ELDER, 1995, p. 103)*

Kingdon (1995) afirma que processo decisório de uma política pública envolve basicamente duas questões: onde surgiu a demanda e quem participará do processo de definição da agenda. Fuks (2000) aponta duas questões básicas para a análise da agenda. A primeira é o modo como surgem os assuntos e por que alguns destes se tornam prioridade e outros não. O segundo está relacionado a quais atores efetivamente participam da definição de assuntos públicos. Os meios de comunicação de massa são apontados como uma arena estratégica, uma vez que articula as demais arenas. Eles influenciam a definição das agendas societal e governamental, mas também sugerem o "como pensar". E, nesse item, é interessante observar com o Grupo A Tribuna conduziu a discussão.

Em relação à segunda questão descrita por Fuks (2000), relativa ao conjunto de atores que participam das decisões, ele pode ser composto por especialistas em determinadas áreas temáticas ou até mesmo, de um espaço social mais amplo, em que os movimentos sociais poderiam atuar. O autor reconhece que alguns atores podem levar claras vantagens (de recursos materiais, organizacionais e simbólicos) sobre outros.

Assim, enquanto Fuks (2000) considera os diversos grupos de pressão como em constante disputa por um lugar de destaque para as suas questões no maior número de arenas possível,

Kingdon (1995) define os atores invisíveis como sendo os técnicos que formulam as políticas, os assessores parlamentares, os acadêmicos, sendo que estes afetam menos a agenda e mais as alternativas de políticas. Assim, a formulação e a execução das políticas seriam questões técnicas, separadas da política.

Para Kingdon (1995), um outro ator é a mídia que poderia ajudar a ampliar os conflitos e até mesmo mudar o rumo de algumas questões, afetando a opinião pública e também as alternativas que estão sendo propostas pelos demais atores. No presente momento o jornal A Tribuna de Santos, que faz parte do Sistema A Tribuna de Comunicações, se constitui numa das principais fontes formadoras da opinião pública da Cidade - talvez a maior, e é o principal jornal diário da cidade há muito tempo. Ademais, com o surgimento das propriedades cruzadas dos meios de comunicação, aliou-se às Organizações Globo e também possui a emissora afiliada a Rede Globo na região da Baixada Santista e Litoral Sul do estado de São Paulo. Ou seja, este veículo comporta-se como fonte principal da formação da opinião pública local como veremos adiante.

Bagdikian (1993) mostra que a mídia atual passa a ser controlada por várias corporações multinacionais, e o mesmo ocorre em Santos. Segundo o autor, estas acabam controlando não apenas um setor midiático, mas vários, englobando sistemas de telefonia, satélites, radiodifusão, revistas, jornais, televisão, cinemas etc., numa complexa rede de relações e sistemas de poder. Sem o apoio da Globo, A Tribuna já era proprietária de rádio, jornal e gráfica. Com os direitos de transmissão da programação da Rede Globo passa a dominar mais um meio de comunicação importantíssimo, a televisão. Depois passou a servir de provedora de acesso à Internet ocupando, dessa forma, todos ou quase todos os espaços que uma empresa de comunicação pode atuar.

A liderança do Sistema A Tribuna de Comunicações parece ser permanente pois em pesquisa IBOPE (Santos, 2003), A Tribuna apareceu como o jornal mais lido na Baixada Santista com um número de leitor diário situado por volta de 435 mil pessoas, e com 80% do consumo de jornais nessa região. Em segundo lugar, apareceu a Folha de São Paulo com um público de 74 mil leitores e 14% do consumo de jornais. E, em terceiro lugar, apareceu O Estado de São Paulo com cerca de 63 mil leitores e 12% do consumo. Através desses números pode ser percebida a esmagadora presença de A Tribuna como fonte formadora da

opinião pública na Baixada Santista. Também é constatado que um pequeno número de leitores têm acesso a mais de um jornal[vii].

Um outra abordagem é a definição, já clássica, do conceito de agendamento ou agenda setting que diz que a mídia não consegue dizer às pessoas como pensar, mas tem capacidade de dizer sobre o que pensar, ou seja, há uma capacidade da mídia definir os temas ou assuntos que serão comentados, discutidos pela população a partir da sua própria exposição ou exibição pública (Wolf, 1987; Traquina, 2001). Ou seja, a partir daquilo que entrou ou não em discussão pública, via mídia, compreende-se os assuntos que são ou deixam de ser discutidos.

Estes mesmos autores, acima destacados, discutem também o mecanismo de newsmaking, que demonstra a capacidade que a mídia tem de fazer as notícias, ou seja, a capacidade de dizer o que vai ser ou não pautado nas suas coberturas. É justamente este sobre o que pensar, que iremos analisar o conteúdo da mídia e o seu papel em Santos.

No caso, observado percebe-se que a discussão sobre o Alegra Centro foi coberto pela mídia e, dessa forma, foi discutido publicamente. Agora, também percebe-se que o assunto foi discutido sem levar em consideração as pessoas que habitam a região central da cidade, uma vez que elas quase não apareceram na cobertura midiática, permanecendo invisíveis no que podemos denominar de critério de noticiabilidade.

O debate político na atualidade é realizado, apoiado ou, pelo menos, pontuado pela mídia. Se a questão não está na mídia, dificilmente é levada em consideração. Ser, hoje em dia, é, antes de tudo, ser na mídia. Se você não é na mídia também não será em nenhum outro lugar. Ou seja, a mídia tem a capacidade de fazer você ser percebido ou fornece às pessoas a capacidade de existir, uma vez que ser, fora da mídia, é quase um sinônimo de não existir. Como veremos, algumas vozes foram completamente alijadas no processo de discussão sobre a revitalização do Centro histórico de Santos. Ou seja, é como se elas não existissem.

De acordo com Bourdieu (1997), os jornalistas têm "óculos" especiais a partir dos quais vêem certas coisas e não outras; e vêem de certa maneira as coisas que vêem. Eles operam uma seleção e uma construção do que é selecionado.

Outra idéia que utilizamos é de framing ou enquadramento, utilizada por Porto (1999) e que auxilia na compreensão da abordagem que o jornal faz de suas matérias, idéias e concepções.

Esta abordagem já foi utilizada pelo próprio Mauro Porto, Aldé e Lattman-Weltman[viii], entre outros pesquisadores. Esse conceito está baseado na forma como as políticas públicas e as notícias são cobertas no jornal e serviu de base e fundamento para o nosso entendimento da cobertura dos noticiários sobre o Alegra Centro.

A questão dos óculos especiais a que se refere Bourdieu (1997) possui a mesma problemática que também é trabalhada por Traquina (2001), sob o nome de gatekeeper, ou seja, a notícia tem que possuir uma série de pré-requisitos antes de ser levada ao ar ou ser publicada. Diz este autor:

> *Em 1950, a publicação de um artigo na revista acadêmica mais antiga desta área científica, Journalism Quarterly, iria construir um marco histórico no estudo do jornalismo. No seu artigo, David Manning White, aplica o conceito de gatekeeper ao jornalismo, originando assim uma das tradições mais persistentes e prolíferas na pesquisa sobre as notícias. Na teoria de White, o processo de produção das notícias é concebido como uma série de escolhas, onde um fluxo de notícias tem de passar por diversos 'portões' (os famosos gates), que são momentos de decisão em relação aos quais o gatekeeper (o jornalista) tem de decidir se vai escolher ou não essa notícia, deixá-la passar ou não. O conceito de gatekeeper seria altamente influente numa fase do estudo do jornalismo que cobre as décadas de 50 e 60 (...) e continua nos anos 90 a alimentar todo um filão de investigação, embora sem a hegemonia que conseguiu em tempos passados (Traquina, 2001, p.54).*

Dessa forma, os editores podem eleger o que é ou não noticiável, de acordo com seus próprios interesses ou o interesse da empresa par ao qual trabalham. No entanto, os estudos de recepção indicam a possibilidade do *gatekeeper* ser menos hegemônica do que se supões, uma vez que sempre existe uma reação ou um contra-fluxo daquilo que é produzido no jornalismo[ix]. As pessoas, em geral, têm capacidade de distinguir as abordagens e enfoques midiáticos de acordo com suas percepções subjetivas, o que nem sempre é uma tarefa fácil.

Bourdieu (1997) trabalha com o conceito de homogeneização das informações ou notícias, ou seja, aquilo que é transmitido ou noticiado em determinado telejornal ou jornal também terá que ser coberto pelos demais, sob o risco destes ficarem sem o chamado "furo". A isto, o autor denomina "circulação circular da informação". Diz ele:

> *As escolhas que se produzem na televisão são de alguma maneira escolhas sem sujeito. Para explicar essa proposição talvez um pouco excessiva, invocarei simplesmente os efeitos do mecanismo de circulação circular a que aludi*

> *rapidamente: o fato de os jornalistas, que, de resto, têm muitas propriedades comuns, de condição, mas também de origem e de formação, lerem-se uns aos outros, verem-se uns aos outros, encontrarem-se constantemente uns com os outros nos debates em que se revêem sempre os mesmos, tem efeitos de fechamentos e, não se deve hesitar em dizê-lo, de censura tão eficazes – mais eficazes mesmo, porque seu princípio é mais invisível – quanto os de uma burocracia central, de uma intervenção política expressa (Bourdieu, 1997, p.34-5).*

Ou seja, o que uma mídia diz, seus pares terão que dizer ou, mais ainda, as outras mídias também terão que informá-lo. No caso de Santos, aquilo que é noticiado pela principal empresa midiática local também repercute nas suas concorrentes.

Outro aspecto importante da teoria que trata das pautas do jornalismo diz respeito ao que pode ser noticiável, porque nem tudo que chega às redações é publicado ou veiculado. Tudo depende de uma série de fatores que vão desde a relevância do acontecimento, passando por interesses dentro das redações – aqui o critério pode ser mais subjetivo ou mesmo sujeito a interesses econômicos, por exemplo – até chegar o momento da construção das notícias, que Traquina (2001), dialogando com Wolf (1987) retrata da seguinte forma:

> *As notícias são o resultado de um processo de produção definido como a percepção, seleção e transformação de uma matéria-prima (principalmente os acontecimentos) num produto (as notícias). Os acontecimentos constituem um imenso universo de matéria-prima; a estratificação deste recurso consiste na seleção do que irá ser tratado, ou seja, na escolha do que se julga ser matéria prima digna de adquirir a existência pública de notícia, numa palavra – ter noticiabilidade (newsworthiness). Aliás, a questão central do campo jornalístico é precisamente esta: o que é notícia?, ou seja, quais os critérios e os factores [sic] que determinam a noticiabilidade dos acontecimentos (Traquina, 2001, p.94).*

Para Bagdikian (1993), a utilização técnica da TV, do cinema e do rádio misturam normas, símbolos, mitos e imagens, atingindo, inclusive, a intimidade dos indivíduos, cujo comportamento passa a ser ditado pelos meios de comunicação, estruturado nos instintos que orientam uma nova forma e estilo de viver. Assim, a sociedade sofre o jogo pelo controle, por parte das corporações, através da projeção e identificação de desejos, identificados por uma nova classe consumidora e representativa da sociedade de massas.

Como conseqüência, a mídia passa a ter um interesse maior em proteger seus interesses de mercado, corporativos, do que em informar com isenção total o seu público. Ou seja, se o

interesse das corporações for contrário à atitude política, econômica, social ou qualquer que seja, esta fará de tudo para impedir a sua realização, gerando, dessa maneira, uma maior dificuldade do leitor em entender o verdadeiro cenário da política[x].

O que tentamos desenvolver ao longo deste artigo é a mensuração da influência da mídia na formação de consenso e valores para os cidadãos santistas. Não trabalharemos com a idéia de que a mídia manipula as pessoas pois, se partirmos deste pressuposto é como se as pessoas que consomem a mídia não são dotadas de vida inteligente porque se comportam da mesma maneira frente a um estímulo, não reinterpretando esses dados ou fontes de informação. Preferimos trabalhar com a idéia de influência.

Em Santos, a situação fica ainda mais crítica e delicada, pois conforme já mencionado, é basicamente um único grupo que faz a representação, projeção e identificação dos desejos coletivos, de acordo com seus interesses. Ainda de acordo com Bagdikian (1993), esta situação é semelhante ao que acontece e aconteceu com as cidades americanas que, paulatinamente, foram perdendo espaço de discussão e apresentação de idéias antagônicas.

Quando uma empresa passa a dominar o mercado de mídia, a sua primeira intenção, como em qualquer outro negócio, é obter lucro; o segundo e, não menos importante, é a capacidade de influenciar opiniões. Bagdikian afirma:

> *Influência: as corporações que 'dominam o mercado' na mídia de massa influenciam de forma preponderante as notícias que o público recebe, a informação, as idéias das pessoas, a cultura popular e as posturas políticas. Essas mesmas corporações exercem influência considerável dentro do governo, exatamente porque detêm o poder de influenciar a percepção que suas audiências têm acerca da vida pública, incluindo aquelas acerca da política e dos políticos, com base no modo como são divulgados – ou não – através da mídia (Bagdikian, 1993, p.25-6).*

E aqui, é importante frisar que *A Tribuna* está, ainda, de acordo com a tendência de concentração de meios de comunicação por uma família, assim como todos os demais grupos comunicacionais do Estado de São Paulo e, mesmo, do Brasil[xi]. Nessa linha de raciocínio, além do lucro, a empresa também quer influenciar opinião, abordando através de suas reportagens e matérias aquilo que vale a pena ser publicado, discutido e mais importante, com o enquadramento (ou enfoque) que lhe interessa.

4.1 Análise: Os Atores e a mídia local

O total de matérias com identificação de discursos de atores – diretos ou indiretos – foi de 145 ocorrências – de 2º/2000 a 2º/2005. Em caso de matérias com temas diversos, concentrava-se o registro somente nos discursos pertinentes ao Alegra Centro ou assuntos relacionados ao programa. Algumas matérias que não apresentavam discurso de atores foram descartadas.

O primeiro trabalho – e que servirá de base para todos os resultados encontrados – foi criar um mini banco de dados, com algumas informações sobre as 145 reportagens. Na Tabela 1, temos a distribuição dessas reportagens, de acordo com o semestre e o ano:

Tabela 1: Número de ocorrências por período

Período	**Alegra Centro**
2º semestre / 2000	1
1º semestre / 2001	1
2º semestre / 2001	4
1º semestre / 2002	8
2º semestre / 2002	75
1º semestre / 2003	27
2º semestre / 2003	9
1º semestre / 2004	8
2º semestre / 2004	4
1º semestre / 2005	7
2º semestre / 2005	1
TOTAL	**145**

Fonte: pesquisa dos autores

Pode-se notar claramente um predomínio muito grande do tema no 2º Semestre de 2002. Esse foi o período em que o projeto tramitou pela Câmara Municipal de Santos. Como esse foi um processo bastante controvertido, em virtude de interesses políticos dos vereadores, era comum o tema aparecer em reportagens locais.

Essa tramitação, que demorou mais que um ano, trouxe resultados para este artigo, conforme podemos notar na segunda tabela que identifica os atores mais freqüentes na formação do discurso sobre o Programa Alegra Centro.

É importante verificar que os totais de matérias e ocorrências não são coincidentes pois em uma matéria é possível – e freqüentemente isso ocorreu – que haja mais de um ator se posicionando. O principal entrevistado foi o ex-Secretário de Planejamento e Vice-Prefeito de Santos, João Paulo Tavares Papa, que foi um dos formuladores do projeto de lei. Papa apareceu em 43 ocasiões, sendo seguido por uma série de vereadores. É importante notar que após os vereadores há dois personagens importantes: Marcio Lara e Beto Mansur. O primeiro era o chefe de gabinete da Secretaria de Planejamento e esteve diretamente envolvido na formulação do Alegra Centro. O segundo é o ex-prefeito de Santos (1997-2004), que cumpria o seu segundo mandato, nesse período de aprovação do projeto de recuperação do Centro Histórico de Santos.

Observando a Tabela 2, é possível notar que além dos atores, algumas entidades foram agrupadas, de forma a facilitar as análises posteriores.

Tabela 2: Relação de Atores e número de entrevistas

Ator	Entidade	Total	% do Total
João Paulo Tavares Papa	Prefeitura	43	15,69%
Mantovani Calejon (PPB)	Vereador	28	10,22%
José Antônio M. Almeida – Jama (PPS)	Vereador	19	6,93%
Adelino Rodrigues (PSB)	Vereador	12	4,38%
Cassandra Maroni (PT)	Vereador	12	4,38%
Carlos Eduardo Adegas (PL)	Vereador	9	3,28%
Márcio Lara	Prefeitura	8	2,92%
Odair Gonzalez (PPB)	Vereador	8	2,92%
Beto Mansur (PPB)	Prefeitura	7	2,55%
Suely Morgado (PT)	Vereador	7	2,55%
Fausto Lopes (PFL)	Vereador	6	2,19%
Pedro Mahfuz Júnior	CDL + ACS + SCVS	6	2,19%
Amadeu Lopes Lousada	CDL + ACS + SCVS	5	1,82%

Geonísio Aguiar (sem partido)	Vereador	5	1,82%
Manoel Constantino (PMDB)	Vereador	5	1,82%
Nobel Soares	Advogado	4	1,46%
Antonio Carlos Gonçalves	Prefeitura	3	1,09%
Débora Blanco	Prefeitura	3	1,09%
Eduardo Carvalhaes Júnior	Associação Centro Vivo	3	1,09%
Fernando Vianna	Codesp	3	1,09%
Luiz Dias Guimarães	Prefeitura	3	1,09%
Paulo Barbosa	Vereador	3	1,09%
Antonio C. Banha Joaquim	Vereador	2	0,73%
Assesoria de Imprensa da Seplan	Prefeitura	2	0,73%
Assessoria de Imprensa da Codesp	Codesp	2	0,73%
Claudio Abdalla	Arquiteto	2	0,73%
Cláudio Ciorlia Denipoti	Empresariado – Outros	2	0,73%
Daury de Paula Júnior	Ministério Público	2	0,73%
José Lascane (PSDB)	Vereador	2	0,73%
Júlio Eduardo dos Santos	Prefeitura	2	0,73%
Luiz Carlos Santini Mello	Prefeitura	2	0,73%
Marinaldo Mongon (PTB)	Vereador	2	0,73%
Ney Caldato	Arquiteto	2	0,73%
Odete Ferreira de Lima	Empresariado–Comércio	2	0,73%
Professor Fabião (PSB)	Vereador	2	0,73%
Seplan - sem interlocutor	Prefeitura	2	0,73%
Tom Barboza	Prefeitura	2	0,73%
Outros com apenas uma reportagem		42	15,33%
Total Geral		**274**	**67,15%**

Na Tabela 3, o primeiro agrupamento foi o da Prefeitura. Independentemente do cargo ou da Secretaria, todos receberam a denominação de Prefeitura. O segundo agrupamento refere-se às entidades patronais que atuam no comércio central, como Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL), Associação Comercial de Santos (ACS) e Sindicato do Comércio Varejista de Santos (SCVS). Ainda em relação aos empresários,

quando estes falavam diretamente (e não representando as associações), dividimos em Empresariado (Comércio, Lazer, Porto ou Outros).

Esses agrupamentos permitiram um maior avanço nas análises, uma vez que a pulverização de atores e entidades, impossibilitava qualquer tentativa de verificar como foi formado o discurso. Dessa forma, os agrupamentos encontrados foram e deram origem à Tabela 3:

Tabela 3: Relação dos agrupamentos de Atores

Entidade	Total	% do Total
Vereador	126	45,99%
Prefeitura	79	28,83%
CDL + ACS + SCVS	14	5,11%
Codesp	7	2,55%
Empresariado – Comércio	7	2,55%
Empresariado – Lazer	6	2,19%
Advogado	5	1,82%
Arquiteto	5	1,82%
Empresariado – Porto	5	1,82%
Empresariado – Outros	4	1,46%
Associação Centro Vivo	3	1,09%
Cidadã(o)	3	1,09%
Min.Público - prom. Meio Ambiente	2	0,73%
CDHU – Diretor	1	0,36%
Centro Português	1	0,36%
Cetesb	1	0,36%
Comitê Alegra Centro	1	0,36%
Condepasa	1	0,36%
Entidade Internacional	1	0,36%
Sindicatos – Porto	1	0,36%
USP	1	0,36%
Total Resultado	**274**	**100,00%**

Como houve um claro predomínio das reportagens em que os vereadores abordavam o tema, optamos por analisar melhor esse grupo, destacando-o dos demais. Essa decisão foi útil, inclusive para entendermos melhor o papel de cada um dos demais atores.

A Tabela 4 mostra, dentre o grupo de vereadores, como foi a distribuição das reportagens:

Tabela 4: Relação dos vereadores entrevistados

Ator	Entidade	Total	% do Total
Mantovani Calejon (PPB)	Vereador	28	22,22%
José Antônio M. Almeida – Jama (PPS)	Vereador	19	15,08%
Adelino Rodrigues (PSB)	Vereador	12	9,52%
Cassandra Maroni (PT)	Vereador	12	9,52%
Carlos Eduardo Adegas (PL)	Vereador	9	7,14%
Odair Gonzalez (PPB)	Vereador	8	6,35%
Suely Morgado (PT)	Vereador	7	5,56%
Fausto Lopes (PFL)	Vereador	6	4,76%
Geonísio P. Aguiar (sem partido)	Vereador	5	3,97%
Manoel Constantino (PMDB)	Vereador	5	3,97%
Paulo Barbosa (PSDB)	Vereador	3	2,38%
Antonio C. Banha Joaquim (PMDB)	Vereador	2	1,59%
José Lascane (PSDB)	Vereador	2	1,59%
Marinaldo Mongon (PTB)	Vereador	2	1,59%
Professor Fabião (PSB)	Vereador	2	1,59%
Augusto Zago (PSDB)	Vereador	1	0,79%
Luzia Neófiti (PT)	Vereador	1	0,79%
Sandra Arantes do Nascimento (PDT)	Vereador	1	0,79%
Uriel Villas Boas (PCB)	Vereador	1	0,79%
Total Geral		**126**	**100,00%**

Para facilitar a compreensão, descreveremos brevemente o papel dos vereadores. Mantovani Calejon foi o relator do projeto na Câmara e, como tal, era natural ter um destaque no tema. No entanto, houve muitas reportagens com críticas por prejudicar o andamento dos trabalhos, criando sempre empecilhos nas discussões. O segundo

vereador que mais aparece é o então Presidente da Câmara, Jama, que pelo seu cargo e pelas polêmicas criadas pela Casa, estava sempre comentando os fatos ocorridos. Em seguida, há dois vereadores da oposição e com grande "peso político". É interessante ressaltar que a oposição votou favorável ao projeto (o que quase nunca ocorria), e na maioria das aparições, os vereadores exprimiam essa opinião e criticavam a atuação do relator, Mantovani Calejon. Logo atrás, temos o vereador Carlos Eduardo Adegas, que era o líder do governo na Câmara e como tal, opinava sobre o projeto encaminhado pelo Executivo.

Essa tabela também traz uma curiosidade. O último vereador da lista, Uriel Villas Boas, era o presidente da CEV (Comissão Especial de Vereadores) que acompanhava o Alegra Centro. No entanto, esse pouco destaque recebido por ele precisa ser relativizado, uma vez que Uriel era suplente e somente assumiu uma cadeira, quando vereador Fausto Figueira (PT) elegeu-se deputado estadual em 2002. Mesmo assim, em três anos de mandato, e como presidente da CEV foi ouvido apenas uma vez;

Após essa análise das consultas aos vereadores, há uma outra com todos os demais atores envolvidos. Na Tabela 5, podemos notar como o número de aparições do atual prefeito Papa, fica muito mais desproporcional em relação aos demais. Podemos dizer que, sem contar os vereadores, de cada 10 reportagens sobre o Alegra Centro, quase 3 delas continham o depoimento do então secretário.

Tabela 5: Relação dos atores, excluindo-se vereadores

Ator	Entidade	Total	% do Total
João Paulo Tavares Papa	Prefeitura	43	29,05%
Márcio Lara	Prefeitura	8	5,41%
Beto Mansur (PPB)	Prefeitura	7	4,73%
Pedro Mahfuz Júnior	CDL + ACS + SCVS	6	4,05%
Amadeu Lopes Lousada	CDL + ACS + SCVS	5	3,38%
Nobel Soares	Advogado	4	2,70%
Antonio Carlos Gonçalves	Prefeitura	3	2,03%
Débora Blanco	Prefeitura	3	2,03%
Eduardo Carvalhaes Júnior	Associação Centro Vivo	3	2,03%

Fernando Vianna	Codesp	3	2,03%
Luiz Dias Guimarães	Prefeitura	3	2,03%
Assesoria de Imprensa da Seplan	Prefeitura	2	1,35%
Assessoria de Imprensa da Codesp	Codesp	2	1,35%
Claudio Abdalla	Arquiteto	2	1,35%
Cláudio Ciorlia Denipoti	Empresariado – Outros	2	1,35%
Daury de Paula Júnior	Ministério Público	2	1,35%
Júlio Eduardo dos Santos	Prefeitura	2	1,35%
Luiz Carlos Santini Mello	Prefeitura	2	1,35%
Ney Caldato	Arquiteto	2	1,35%
Seplan - sem interlocutor	Prefeitura	2	1,35%
Tom Barboza	Prefeitura	2	1,35%
Outros com uma ocorrência		40	27,03%
Total Geral		**148**	**100,00%**

Com esses dados, é possível questionar o baixo aparecimento dos empresários já instalados ou que pretendiam se instalar na região central. Mesmo a autoridade portuária (CODESP) que deve estar diretamente envolvida em qualquer projeto urbanístico na região central (muito próxima ao Porto), foi pouquíssimas vezes citada. Se nem os membros da sociedade civil santista que construíram o Alegra Centro mereceram a devida ênfase pela cobertura do jornal, de acordo com os trabalhos anteriores, os atores marginais do processo, associados a questão social do programa – Associação dos Cortiços do Centro – não figuram em nenhuma matéria.

4. A Cultura e o Centro

Alinhado com o pensamento de que a transformação do Centro virá com o desenvolvimento de atividades lucrativas e não com assistência social (Porter *apud* Hiernaux-Nicolas, 2006), os promotores dessa política pública pensam em alternativas para fortalecer o turismo na região, como meio de alavancar esse processo. Para isso, duas dimensões serão criadas: a constituição do espaço do centro histórico e a exploração da cultura enquanto negócio, por meio dos patrimônios históricos.

Ao atribuir um valor histórico a toda uma área específica da cidade, torna-se homogênea uma região que é diversa – e conflitante. Como vimos, o Centro de Santos abriga, em conjunto, setores econômicos relevantes, sedes das instituições políticas, comércio popular e os cortiços. O discurso pró-revitalização, então, irá colocar os cortiços como símbolo da degradação urbana da região, o que justificaria a intervenção. Esta, por sua vez, tratará de expandir a parte valorizada do Centro, em direção aos cortiços. O objeto é o espaço, e não quem habita o espaço. Em outras palavras, as pessoas – moradoras – da região são alijadas da transformação, revitalização:

> *Esses centros históricos foram progressivamente institucionalizados. E não apenas: este espaço torna-se espaço de referência das medidas de proteção de patrimônio, mas também (...) um sub-espaço particular a ser tomado em conta na gestão urbana cotidiana. (...) A progressiva constituição de um campo particular de intervenção permitiu reunir diferentes tipos de espaço (...), [o que] tem uma eficácia dupla nos discursos e nas representações do centro. De uma parte, toda ação em favor do centro histórico pode ser apresentada como uma ação contra o declínio urbano: a injução "salvar o centro histórico" se aplica indiferentemente sobre o conjunto do centro; por outro lado, a imagem da "vecinidad" [termo mexicano para designar as moradias coletivas, semelhante aos cortiços brasileiros], do palácio do governador, do museu e do banco estão unidas por um destino comum. As dinâmicas de refinamento comercial relativas ao centro comercial valorizado podem ser apresentadas, a partir daí, como uma conquista das políticas de retorno ao centro. No entanto, em algumas cidades, observa-se uma extensão do centro comercial valorizado, e o desenvolvimento de projetos públicos de restauração de imóveis para serviços públicos que contribuem para a expansão da parte valorizada do centro histórico (Hiernaux-Nicolas, 2006, p.204-5).*

Essa construção sobre "o que é o centro histórico" irá, ainda, segundo o autor, colaborar na designação dos bairros populares como espaços degradados em relação à grandeza histórica dos patrimônios, bem como à parte valorizada dos centros, o que exclui dos processos os moradores da região. Nesse sentido, pode-se observar uma instrumentalização da questão do patrimônio:

> *Tudo indica, e os interesses econômicos estão confirmando, que hoje preserva-se em atendimento às exigências do turismo (...). O turismo nasceu em volta de bens culturais paisagísticos e arquitetônicos preservados, e hoje, cada vez mais, vai*

> *exigindo a criação de mais cenários, de mais exotismos, provocando quadros artificiais, inclusive (Lemos, 1987, p.30).*

O papel desses imóveis seria o de "âncoras culturais" (Kara-José, 2007), ou seja, o de disparar a "revitalização" no seu entorno através da atração de grupos sociais de maior renda que deixaram de freqüentar os centros. Em Santos, esses imóveis podem ser ilustrados pelo imóvel da Bolsa do Café e o Museu do Café que ali foi constituído – bem como toda a transformação ocorrida na Rua XV de Novembro, atual símbolo do potencial da "revitalização" na cidade – e o Teatro Coliseu – hoje palco para espetáculos voltados para públicos de alta renda.

Esses dois equipamentos estão ligados, histórica e politicamente, com a Santos do século passado. O café, como vimos, além de transformar a cidade do ponto de vista urbanístico, também consolidou uma elite local (Lanna, 1996). A reurbanização higienista, que se viu à época, tratou de construir equipamentos como o Teatro Coliseu para que fossem símbolos da riqueza dessa elite. Ao mesmo tempo, o uso desses equipamentos esteve restrito a esses grupos.

> *A classe dominante, quase sempre, tem seu prestígio herdado e, por isso, gosta de preservar e recuperar os testemunhos materiais de seus antepassados numa demonstração algo romântica ou saudosista, constituindo tudo isso de afirmação elitista. Vive-se do passado, das glórias dos outros tempos. A preservação de bens culturais para ela constitui a obrigação de manter viva a memória dos avós. (Lemos, 1987, p.31)*

Deve-se levar em consideração que a política de "revitalização" do centro de Santos é diretamente influenciada por grupos como os empresários do café, os comerciantes locais e a associação dos construtores civil. Os dois primeiros se consolidaram como elite local ao início do século passado; o último, lucra com a valorização imobiliária da região central.

Dessa forma, não se pode esquecer que, apesar dos discursos apresentados de "resgate da história do povo santista", ou ainda "preservação do patrimônio histórico e cultural da cidade", existe um componente político, muitas vezes ocultados, nessas intervenções.

> *[Trata-se de] um processo em que o mote "valorização da cultura" surge como estratégia de despolitização da atuação do Estado no espaço urbano, já que, embora não se fale em política ou plano urbanístico, as conseqüências esperadas com a*

> *implantação dos programas são de transformação socioespacial de um território da cidade (Kara-José, 2007, p. 243).*

É dessa maneira que a política pública buscará se legitimar: como resgate e preservação da memória santista e, assim, um movimento pelo bem coletivo. Pollack (1992) demonstra que a memória é, ao mesmo tempo, "seletiva", "um fenômeno construído" e "elemento constituinte do sentimento de identidade" e que, por isso, é uma questão constantemente em disputa entre grupos sociais. O que o autor chama de "trabalho de enquadramento da memória", está intimamente relacionado ao processo em curso na cidade:

> *A memória, essa operação coletiva dos acontecimentos e das interpretações do passado que se quer salvaguardar, se integra, como vimos, em tentativas mais ou menos conscientes de definir e de reforçar sentimentos de pertencimento e fronteiras sociais entre coletividades de tamanhos diferentes: partidos, sindicatos, igrejas, aldeias, regiões, clãs, famílias, nações etc. A referência ao passado serve para manter a coesão dos grupos e das instituições que compõem uma sociedade, para definir seu lugar respectivo, sua complementariedade, mas também as oposições irredutíveis (Pollack, 1989, p.3-15).*

E é justamente esse movimento que consegue contornar o conflito – ou ainda, deslegitimá-lo. É como se ele não existisse, porque não haveria razão de ser contra o "bem de todos". Mais que isso, um grupo social sai fortalecido desse processo, principalmente do ponto de vista político. Ainda que "todo trabalho de enquadramento de uma memória de grupo tem limites, pois ela não pode ser construída arbitrariamente" (Pollack, 1989), todo o arranjo para a construção desse consenso vai, gradativamente, consolidando-o. Negando-se, repetidamente, a participação dos moradores dos cortiços nos rumos da cidade.

5. Considerações Finais

Por se tratar de um fenômeno tão recente e, também, por seus arranjos estarem, ainda, em fase de consolidação, é impossível dizer de maneira absoluta os rumos que a política pública de "revitalização" do centro de Santos irá tomar.

De acordo com os resultados apresentados nesta pesquisa, o caminho mais provável é que os empresários locais continuem pleiteando novos benefícios fiscais, enquanto os moradores dos cortiços tendem a prosseguir marginalizados – ou invisíveis – de todo esse processo – no âmbito da mídia e da política pública.

Entretanto, apesar dessa tendência, existe, sim, a possibilidade de que um arranjo político maior seja formado, a fim de englobar, também, a questão social. Nesse caso, como vimos, os instrumentos de construção do consenso e, em conseqüência, de legitimação dessa intervenção, já estão colocados.

Artigo recebido em: 25/10/2006 e aceito em 12/ 12 /2006.

[1] **A Ciutat Vella de Barceloa: renovação ou gentrificação** *in* **De Volta à Cidade,** Bidou-Zachariasen (coord), 2006.

[1] **A reapropriação de bairros da Cidade do México pelas classes médias: em direção a uma gentrificação?** *in* **De Volta à Cidade,** Bidou-Zachariasen (coord), 2006.

[1] **A reapropriação do patrimônio simbólico do centro de Nápoles** *in* **De Volta à Cidade,** Bidou-Zachariasen (coord), 2006.

[1] Na gestão de Oswaldo Justo (PMDB), eleito em 1984, foi realizada a desapropriação da Casa da Frontaria Azulejada. Telma de Souza (1989-1992), do PT, restaura o imóvel, completando, assim, a ação anterior, além de criar a Fundação Arquivo e Memória de Santos e o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos. David Capistrano (1993-1996), também do PT, implementa o projeto "Cores da Cidade", em parceria com a Fundação Roberto Marinho, com o objetivo de recuperar a fachadas dos edifícios históricos, entre eles, o Outeiro de Santa Catarina; nesta gestão, ainda, surge o movimento de opinião chamado Centro Vivo, formado por empresário locais e cujos objetivos eram: evitar a saída de empresas do Centro, incentivar pessoas de fora da cidade a visitar o Centro e manter as fachadas históricas, por meio de isenção da taxa de obra e do IPTU como benefício. Esse movimento irá apoiar o prefeito seguinte, Beto Mansur.

[1] **(Re)investir nos espaços centrais das cidades mexicanas** *in* **De Volta à Cidade,** Bidou-Zachariasen (coord), 2006.

[1] A página na Internet da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo informa que existem 194 unidades habitacionais programadas por meio do PAC para a cidade de Santos.

[1] Números fornecidos no site de *A Tribuna* (www.atribuna.com.br).

[1] Disponível em: http://www.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/AlessandraWeltman2000.pdf

[1] A própria Rede Globo já chegou a ser alvo de protestos da população quando não noticiava os comícios da campanha das Diretas-Já, até chegar a um ponto em que pela própria pressão popular, foi obrigada a noticiar o acontecimento.

[1] Esta discussão não é nova e além de Bagdikian, Chomsky, Key, e Sartori, outros tantos tratam deste assunto.

[1] Como exemplo, podemos falar dos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo, ambos situados na cidade de São Paulo e que pertencem às famílias Frias e Mesquita, respectivamente. Do mesmo modo, a família Marinho é proprietária do periódico O Globo, no Rio de Janeiro e, mais ainda, das Organizações Globo, que se constituem no maior conglomerado de comunicações do Brasil.

Referências Bibliográficas

ALDÉ, A. e LATTMAN-WELTMAN, F. O MST na TV: sublimação do político, moralismo e crônica cotidiana do nosso "estado de natureza". Disponível em: http://www.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/AlessandraWeltman2000.pdf

BAGDIKIAN, B H. O Monopólio da Mídia. São Paulo; Scritta, 1ª edição, 1993.

BARBALHO, A. Estado, mídia e identidade: políticas de cultura no Nordeste contemporâneo. Revista Alceu, v. 4, n.8, p. 156-167, jan./jun. 2004.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. (coord) De Volta à Cidade. São Paulo; Annablume. 2006.

BOURDIEU, P. Sobre a Televisão. Rio de Janeiro; Jorge Zahar Editor, 1ª edição, 1997.

CHALHOUB, S. Classes perigosas in Trabalhadores, n° 6. Campinas, 1990, p. 2-22.

_____. Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte imperial. São Paulo; Companhia das Letras, 1996.

COBB, R. W. and ELDER, C. D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, S. and CAHN, M. A. Public policy: the essential readings. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. In: Bib, n.49, 1º sem. 2000, p. 79-94.

GITAHY, M. L. Porto de Santos – 1888-1908 in Libertários no Brasil, PRADO, A. A. (org.). São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

KARA-JOSÉ, B. Políticas Culturais e Negócios Urbanos: a instrumentalização da Cultura na Revitalização do Centro de São Paulo 1975-2000. São Paulo; Annablume, 2007.

KINGDON, J. W. Agendas, Alternatives and Public Policies. United States of America: Addison-Wesley Longman, 1995.

LANNA, A. L. D. Uma Cidade na Transição – Santos: 1870-1913. São Paulo; Editora Hucitec. 1996.

LEMOS, C. A. O que é Patrimônio Histórico? São Paulo; Brasiliense, 1987

OLIVEIRA, F. de. Aproximações ao Enigma: o que é Desenvolvimento Local? in Novos Contornos da gestão local: conceitos em construção. CACCIA-BAVA, S., PAULICS, V. e SPINK, P. (orgs.) São Paulo; Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

POLLACK, M. Memória, Esquecimento, Silêncio in Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 2, n° 3, 1989, p.3-15.

_____. Memória e Identidade Social in Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol.5, n° 10, 1992, p.200-212.

PORTER, M. The competitive advantage of inner cities in Harvard Business Review, Boston: Harvard University, mai-jun, 1995, p. 55-71.

PORTO, M. Jornal Nacional, antes e depois da saída de Cid Moreira. Trabalho apresentado no 22º Congresso Brasileiro de ciências da Comunicação. Rio de Janeiro. 03 a 09/09/99.

SANTOS, M. B. P. dos. Imprensa e Telejornal: visões políticas de Santos. Dissertação de mestrado apresentado ao Programas de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da PUC-SP. São Paulo, 2003.

SIMÕES JR., J. G. Revitalizações de Centros Urbanos. São Paulo. Polis. 1994.

SMITH, N. The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City. New York. Routledge. 1996.

TRAQUINA, N. O Estudo do Jornalismo no Século XX. São Leopoldo, Unisinos, 2001.

WOLF, M. Teorias da Comunicação. Editorial Presença, Portugal, 1987.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Informações gerais

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo e do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas publicam artigos inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* publicam artigos das áreas de administração pública e de ciências sociais *lato sensu*, com foco em gestão e políticas públicas e com ênfase na construção da cidadania.

A publicação é aberta à contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros interessados no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês. A revista se reserva o direito de publicar o artigo na língua original ou em tradução, de acordo com decisão de sua Comissão Editorial, desde que com a anuência do autor.

Ao enviar seu trabalho para os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, o(s) autor(es) cede(m) automaticamente seus direitos para eventual publicação do artigo.

Normas para apresentação de artigos

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc.) por via eletrônica. Os originais não devem exceder 25 páginas de 1250 caracteres por página (incluindo espaços, quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas.). Os artigos devem conter resumo, de até 15 linhas, em português e em inglês, e indicação de palavras-chave em português e em inglês. A fonte deverá ser Times New Roman 12 e a formatação em papel A4. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. O título deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em página separada o título do trabalho, o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), sua formação acadêmica, filiação institucional e endereço de e-mail.

Todas as contribuições serão submetidas ao processo de avaliação por pares, sem identificação de autoria ("blind peer review"), sendo a avaliação realizada por dois especialistas na temática.

Os artigos dever ser enviados ao e-mail: **cadernosgpc@fgv.br**

Assinatura

Interessados em assinar a revista ou receber exemplares atrasados podem entrar em contato pelo email: **cadernosgpc@fgv.br**