

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**Tatiana Whately De Moura**

**Lei Seca e Segurança Pública: Problemas e  
Alternativas de Ação Coletiva**

**SÃO PAULO  
2011**

**Tatiana Whately de Moura**

**Lei Seca e Segurança Pública: Problemas e  
Alternativas de Ação Coletiva**

Dissertação apresentada à  
Faculdade de Filosofia, Letras e  
Ciências Humanas da  
Universidade de São Paulo para  
obtenção do título de Mestre em  
Ciências.

Área de Concentração: Ciência  
Política

Orientador: Prof. Dr. Rogério  
Bastos Arantes

**São Paulo  
2011**

## Folha de aprovação

Nome: Tatiana Whately de Moura

Título: Lei Seca e Segurança Pública: Problemas e Alternativas de Ação Coletiva

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Ciência Política

Aprovada em: \_\_\_\_\_

### **Banca Examinadora**

Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Orientador)

Instituição: DCP/USP

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a).: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a).: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Agradeço às instituições CNPq e FAPESP que, em momentos distintos, forneceram apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

Primeiramente, eu gostaria de agradecer a meu orientador Rogério Bastos Arantes, pela leitura atenta, pelas palavras de incentivo nos momentos em que dessas precisei, pelas inúmeras críticas construtivas em relação à pesquisa e, principalmente, pela sua dedicação, empenho e competência como professor, orientador e pesquisador, que tanto me marcaram. O impacto que a convivência com o prof. Rogério trouxe à minha formação acadêmica e profissional, desde o “Laboratório de Política”, passando pela iniciação científica e chegando a esta dissertação, jamais será superado.

Agradeço aos professores com quem tanto aprendi. Eduardo Marques e Marta Arretche, que, de formas diversas, ofereceram instrumentais muito ricos para a análise de políticas públicas. Aos Professores Fernando Limongi, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Álvaro de Vita e Cícero Araújo, é difícil descrever o quanto eu aprendi ao ter que transpor minhas próprias dificuldades ao me embrenhar em áreas que, até então, estavam teoricamente distantes do meu objeto de pesquisa. Por fim, ao prof. Adrian Lavalle, cujas características de interesse e preocupação com o aprendizado dos alunos compõem um docente exemplar.

Também gostaria de registrar um agradecimento aos Professores que participaram da Banca de Qualificação, cujos comentários e sugestões foram profícuos e muito importantes para o desenvolvimento deste trabalho. Assim, agradeço o Prof. Leandro Piquet e novamente a Profa. Marta Arretche e o Prof. Rogério Arantes.

Agradeço a todos os meus colegas do Departamento de Ciência Política, com os quais dividi momentos muito importantes para a minha formação.

No DCP também agradeço àqueles que contribuíram de formas diversas para a transposição de minhas dificuldades procedimentais: Maria Raimunda, Vivian, Márcia Regina, Ana Maria, Leonardo e Vasne.

Muitos foram aqueles que contribuíram com este trabalho: Carolina Ricardo, Renato Sergio de Lima, Guaracy Mingardi, Bruno Campos, Lacir Ferreira Baldusco, João Palma, Edilson, Beth Negrini, Arquimedes Andrade, Dorival Alves Filho, Dalvani Caraméz, Regina Miki, entre outros.

Serei sempre grata ao Glaucio Soares pela oportunidade de realizar pesquisas com alguém tão interessado nas Ciências Sociais enquanto objeto de investigação e seus

avanços metodológicos e, acima de tudo, por me ensinar o verdadeiro significado das palavras “força” e “comprometimento”.

Agradeço a todas as pessoas com quem compartilho e/ou compartilhei minha rotina e que tornaram meus dias mais leves: Marina, Amanda, Denis, Mariana, Dra. Natalia, entre tantas outras pessoas queridas. Agradeço, em particular, ao Marcelo e ao Dr. Davi, que são pessoas que eu admiro profundamente e com quem eu tive e tenho, respectivamente, o prazer de trabalhar. À Rosier, querida, sou grata por poder dividir minha rotina, angústias e, acima de tudo, as alegrias.

Entre meus queridos amigos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, devo registrar um agradecimento especial pelo carinho e incentivo a Bruna, Renata, Veridiana, Fernanda, Júlia e Natália. Também agradeço a dois deles com quem tive o prazer de compartilhar angústias e anseios também no mestrado: Davi e Fábio.

A meus queridos amigos de Taubaté, agradeço por compreenderem minhas ausências e por permanecerem tão próximos apesar da distância.

Gostaria de agradecer à minha família pelo apoio e amor. Minha mãe pelo incentivo e minha irmã pela cumplicidade. À minha avó Cidinha, Maíra, Flávia, Marcela, tio Guga, tio Marcelo e, principalmente, meu pai, com quem eu me identifico não só nas histórias e nas fotografias, mas também no *modus operandi* da vida profissional. Por fim, agradeço ao Gustavo, cuja compreensão, dedicação e companheirismo nesses anos constituíram-no como protagonista neste cenário.

Cada indivíduo, com efeito, pode, como homem, ter uma vontade particular, contrária ou diversa da vontade geral que tem como cidadão. Seu interesse particular pode ser muito diferente do interesse comum. Sua existência, absoluta e naturalmente independente, pode levá-lo a considerar o que deve à causa comum como uma contribuição gratuita, cuja perda prejudicará menos aos outros, do que será oneroso o cumprimento a si próprio.

**Jean-Jacques Rousseau. Do Contrato Social.**

## RESUMO

MOURA, T. W. Lei Seca e Segurança Pública: Problemas e Alternativas de Ação Coletiva. 2011. 134f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, 2011.

Este trabalho busca analisar políticas de redução das taxas de homicídios em municípios da Região Metropolitana de São Paulo, baseadas especificamente na restrição do horário de funcionamento de bares. O objetivo geral é analisar comparativamente a implementação da chamada Lei Seca nesta região, considerando a necessidade de coordenação da ação de diversos atores para a sua efetivação. A hipótese principal é que os resultados alcançados pela Lei Seca dependem da articulação entre diversos atores (estatais e civis) ligados à segurança pública, de um desenho institucional bem delimitado para garantir a coordenação desses agentes e da fiscalização das ações. Os processos de implementação da lei foram analisados comparativamente, bem como o consórcio de instituições e atores civis responsáveis pela elaboração, execução e fiscalização da lei. O trabalho baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental, levantamento de estatísticas criminais e entrevistas qualitativas com agentes envolvidos na formulação e implementação dessa política pública. Esta análise se insere nos debates sobre a articulação entre instituições responsáveis pela segurança pública, participação da sociedade civil, municipalização da segurança pública, relação entre o consumo de álcool e homicídios e outros, mas a contribuição pretendida refere-se especialmente ao debate sobre a produção de bens coletivos. Pode-se concluir que os resultados da interação entre os atores envolvidos e a cooperação para a efetivação da política analisada dependem de investimentos dos atores públicos para o estabelecimento de condições iniciais de implementação baseadas no diálogo e convencimento dos demais atores, aproximando-se assim daquilo que a literatura passou a denominar “governança colaborativa”.

Palavras-chave: ação coletiva, bem público, política pública e segurança pública.

## ABSTRACT

MOURA, T. W. Dry Law and Public Security: Problems and Alternatives of Collective Action. 2011. 134f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, 2011.

This thesis aims to analyze policies to reduce homicide rates in cities within the Metropolitan Region of São Paulo, based on restricting bars business hours. The overall objective is to analyze the implementation of the Dry Law in the area, taking into consideration the need to coordinate the action of many players in order to make it effective. The main assumption is that Dry Law results depend on the joint effort from various players in public safety (state and civil), a well-defined institutional structure to ensure coordination of these agents and actions surveillance. The law implementation process was analyzed, as well as the consortium of institutions and civil players responsible for the preparation, enforcement and supervision of the law. The work was based on literature and documents review, crime statistics and qualitative interviews with stakeholders involved in the formulation and implementation of this public policy. This analysis is part of the debates about the articulation among institutions responsible for public safety, civil society participation, municipalization of public safety, the relation between alcohol consumption and homicide and others. Nevertheless, the contribution is intended to refer specifically to the debate on the production of collective goods. In conclusion, results from the interaction among players and cooperation to put this policy into effect depend on public players' investment in order to establish initial conditions for implementation, based on dialogue and persuasion of other players, approaching what literature has defined as "collaborative governance".

Keywords: collective action, public good, public policy and public security.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1. COORDENAÇÃO DE AÇÕES INDIVIDUAIS E PRODUÇÃO DE BENS COLETIVOS	20
1.1. DILEMAS SOCIAIS E A PERSPECTIVA DA ESCOLHA RACIONAL	20
1.2. LIMITES DA ESCOLHA RACIONAL	28
1.3. UM MODELO ALTERNATIVO	38
CAPÍTULO 2. POLÍTICA PÚBLICA DE RESTRIÇÃO DO HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE BARES	46
2.1. PRESSUPOSTOS DA POLÍTICA DE RESTRIÇÃO DO HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE BARES	47
2.3. DESENHO INSTITUCIONAL	59
2.4. OBSERVAÇÕES GERAIS SOBRE OS CASOS ANALISADOS	67
CAPÍTULO 3. CONFIGURAÇÕES DE INTERAÇÃO ENTRE ATORES E A PROVISÃO DO BENEFÍCIO COLETIVO	71
3.1. ATRIBUTOS DOS DESENHOS INSTITUCIONAIS	78
3.2. PROVISÃO DE BENEFÍCIOS COLETIVOS	85
3.3. MODELO AUTO-INTERESSADO X MODELO COOPERATIVO	88
CONCLUSÃO	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97
ANEXO A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	102
ANEXO B – LEIS MUNICIPAIS QUE REGULAMENTAM O FUNCIONAMENTO DE BARES NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO	106

## INTRODUÇÃO

Este trabalho se insere no debate sobre dilemas de ação coletiva, com ênfase em uma questão específica: a articulação entre atores públicos e da sociedade civil na implementação de políticas públicas de segurança.

Muitos estudos têm relacionado a violência com o consumo abusivo de bebidas alcoólicas e, a partir de 2000, esse diagnóstico passou a orientar a elaboração e execução de políticas municipais de controle do consumo do álcool como meio de reduzir a violência. Na região metropolitana de São Paulo, de 2001 a 2004, 16 municípios sancionaram leis que restringiram o horário de funcionamento de bares, conhecidas como Lei Seca. E, na zona sul da cidade de São Paulo, os distritos Capão Redondo, Jardim Ângela e Parque Santo Antônio também implementaram políticas públicas com este regulamento, por meio do chamado Pacto de Cidadania.

A lei de fechamento de bares é uma estratégia de baixo custo para os municípios. A implementação da lei e sua fiscalização não são dispendiosas, mas a efetividade na redução dos problemas ocasionados pelo consumo excessivo do álcool depende de uma série de fatores, incluindo estudos comunitários prévios, campanhas de esclarecimento aos comerciantes e busca de aceitação popular (Duailibi, 2007).

A sociedade como um todo se interessa pela diminuição da violência, mas a contribuição para esta redução depende dos custos a serem assumidos por cada agente envolvido na política pública e na capacidade das instituições de superarem problemas de ação coletiva. Como os interesses são diversos, tais instituições aparecem como meios de estabelecer formas de cooperação, através de incentivos positivos e negativos (coercitivos).

As regiões que adotaram a política pública de fechamento de bares tinham o mesmo interesse em promover a segurança pública, mas, apesar de estarem sob a jurisdição dos mesmos órgãos do sistema de justiça criminal, os desenhos institucionais para sua implementação e os resultados obtidos foram variados.

A hipótese principal desse projeto é que a diferença nos resultados pode ser explicada por meio de uma comparação do modo como a política pública de restrição do

horário de funcionamento de bares foi implementada nas diferentes regiões, considerando as atividades que acompanharam o processo de elaboração, execução e fiscalização da lei, a articulação entre os atores envolvidos e o desenho institucional formulado para garantir a coordenação das ações. Essa mesma comparação pode contribuir para o debate sobre os atributos que devem ser garantidos para se obter um desenho institucional que assegure a efetiva execução da política pretendida.

As políticas públicas de segurança, nas últimas décadas, passaram a envolver frequentemente atores estaduais e municipais em sua implementação, exigindo uma coordenação das ações de enfrentamento à violência.

Procurar-se-á identificar as características determinantes no processo de provisão, compromisso e supervisão da política de fechamento dos bares à luz do debate estabelecido, principalmente, entre Mancur Olson<sup>1</sup> e Elinor Ostrom<sup>2</sup> sobre os possíveis resultados da interação entre diversos atores para a produção de um bem coletivo em que se exige a coordenação das ações.

Serão contrapostos basicamente dois enfoques de análise de situações de ação coletiva que envolvem a confiança em outro(s) para cooperação em um esforço conjunto, baseados principalmente nos autores citados acima, respectivamente. O primeiro enfoque, construído a partir da perspectiva da escolha racional, apresenta a situação descrita como um “dilema social” em que os indivíduos fazem escolhas independentes apesar de se encontrarem em uma situação de interdependência. Em contrapartida, o segundo enfoque pondera alguns limites da racionalidade e considera variáveis estruturais que podem impactar as escolhas dos atores e aumentar o grau de cooperação.

O contraponto entre os diferentes enfoques, que será exposto no primeiro capítulo, convém como subsídio para a análise das diferentes configurações para a coordenação das ações dos atores envolvidos na implementação da política pública de restrição do horário de funcionamento de bares.

No primeiro capítulo serão apresentados três modelos que se referem a problemas que os indivíduos racionais e auto-interessados enfrentam ao tentar produzir benefícios coletivos através de ações coordenadas. A lógica da ação coletiva, a tragédia dos comuns e o dilema do prisioneiro problematizam os resultados da interação entre

---

<sup>1</sup> OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999.

<sup>2</sup> OSTROM, Elinor. **El Gobierno de los Bienes Comunes**. México: Fondo de cultura económica, 2000a.

indivíduos com um mesmo interesse coletivo e interesses particulares diversos. Estes modelos, propostos a partir da perspectiva da escolha racional e formalizados pela teoria dos jogos, propõem que sempre que indivíduos se encontrarem em impasses semelhantes, eles optarão pelo interesse particular, de modo que o bem coletivo não será provido, ou será provido em proporção inferior à esperada.

Por outro lado, diversos estudos passaram a demonstrar casos em que os indivíduos conseguiram se organizar para prover um bem coletivo. A partir de análises empíricas, diversos autores passaram a questionar os limites da racionalidade e do auto-interesse, além do impacto que algumas variáveis poderiam ter para o resultado do processo decisório, como o acesso à informação, comunicação, tamanho do grupo de indivíduos que devem cooperar, estabelecimento de reciprocidade e confiança, existência de coerção, relações prévias e jogos múltiplos entre os atores, entre outros.

Desse modo, um modelo alternativo é formulado por Ostrom a partir da análise dos fatores que aumentam a probabilidade de verificar níveis de cooperação significativamente altos entre os atores.

O debate entre estes dois enfoques é exposto de modo a se considerar na análise dos municípios que adotaram a Lei Seca tanto as dificuldades em se implementar políticas que envolvem a participação de mais de um ator, quanto os fatores que podem propiciar a coordenação das ações para a provisão do bem coletivo.

No segundo capítulo será descrita a maneira como a política pública de restrição do horário de funcionamento dos bares foi formulada e implementada na Região Metropolitana de São Paulo e o papel desempenhado pelos atores envolvidos. São apresentados, inicialmente, os pressupostos nos quais se baseiam as políticas de restrição do horário de funcionamento dos bares. A relação entre o consumo de álcool e a vitimização por homicídio é analisada a partir do aumento dos fatores de risco por atividades relacionadas ao consumo de álcool e do efeito que o álcool pode ter como facilitador da violência.

A Lei Seca entrou para a agenda dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo, de um modo geral, por meio de um mecanismo de difusão (MESEGUER, 2005) de políticas através do aprendizado pela experiência de outros. Apesar de alguns municípios terem realizado pesquisas específicas para verificar a relação entre os bares e os homicídios, dois fatores influenciaram, de um modo geral, a propagação desta política: um estudo realizado pela Secretaria Estadual de Segurança Pública sobre a relação entre o consumo de álcool e a vitimização por homicídios na Região

Metropolitana de São Paulo<sup>3</sup> e a criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública, em 2001, que passou a debater constantemente os efeitos que a Lei Seca teve em municípios como Barueri e Diadema e defender sua implementação em toda a região<sup>4</sup>.

A comparação das leis e decretos que regulamentam o funcionamento dos bares e similares permitiu identificar que, em alguns municípios, as leis são mais detalhadas e seu desenho mais estruturado do que em outros. Por outro lado, a análise empírica da política possibilitou comparar o desenho institucional de quatro municípios, bem como os atores envolvidos na implementação da política, a posição ocupada por cada ator e seus resultados. Os municípios analisados foram Barueri, Diadema, Itapecerica da Serra e Itapevi.

Todos os municípios analisados implementaram a política por meio de uma atuação coordenada dos órgãos públicos, mas encontraram dificuldades em manter a coordenação das ações ao longo do tempo. As diferenças nos resultados de contribuição dos donos de bares com a política a longo prazo possibilitam problematizar as condições iniciais garantidas em cada município e a importância de alguns fatores para a cooperação dos donos de bares.

No terceiro capítulo, através da formalização das preferências dos atores envolvidos na implementação da política – os donos de bares e os órgãos públicos –, procura-se demonstrar a importância do papel que o convencimento dos donos de bares sobre a necessidade de implementação da lei tem para os resultados da política. A existência de outros atributos do desenho institucional também é analisada neste capítulo, como, por exemplo, o tamanho do grupo, a troca de informações, a existência ou a ausência de comunicação face a face e de coerção, entre outros.

Enquanto Diadema e Barueri conseguiram conter as possibilidades de conflitos entre os donos de bares e os órgãos públicos – tendo em vista a diversidade de interesses quanto à necessidade de fechamento dos bares às 23h -, Itapecerica da Serra e Itapevi não conseguiram conter os conflitos iniciais. A aplicação de sanções mostra-se um fator importante na implementação da lei seca, mas em municípios como Itapecerica da Serra e Itapevi, mostra-se como o principal fator mantenedor da política.

Para a implementação da Lei Seca é necessário que um ator governamental decida as estratégias específicas de controle da ação coletiva para a produção do bem público,

---

<sup>3</sup> Segundo entrevistas realizadas com Lacir Ferreira Balduino, Dalvani Caraméz, João Palma e com o Comandante Dorival Alves Filho.

<sup>4</sup> De acordo com as atas das reuniões do Fórum Metropolitano de Segurança Pública.

entretanto em alguns casos a política assume contornos que se assemelham a uma governança colaborativa, pois os donos de bares são reconhecidos como um ator com significativo poder de decisão.

A garantia da coordenação das ações a longo prazo, nos casos analisados, deve-se a uma série de fatores que configuram uma governança colaborativa, enquanto que a simples imposição das regras por órgãos externos não conseguiu frear o desenvolvimento de movimentos de resistência à implementação da lei.

### **Notas sobre a pesquisa empírica**

A pesquisa empírica realizada no âmbito dessa dissertação envolveu uma série de atividades e estratégias de investigação. Inicialmente, este projeto possuía dois objetivos gerais. Primeiro, contribuir para o debate acerca dos elementos que favorecem a eficácia das políticas públicas de segurança, apontando para as dificuldades e soluções encontradas para a redução do índice de homicídios na região; segundo, analisar as condições institucionais e o comportamento dos atores no que diz respeito ao desenvolvimento da ação coletiva de promoção da segurança pública local.

O estudo comparado das atividades que acompanharam a implementação da Lei Seca nos municípios da região metropolitana de São Paulo possibilitaria destacar quais ações levaram a resultados eficazes e quais ações deixaram de ser implementadas ou quais comprometeram negativamente os municípios que não obtiveram o êxito de ver suas taxas de homicídios reduzidas ou mesmo aumentadas no período. Para tanto seria necessário empreender dois tipos de movimento: (1) identificar a relação entre a política de restrição de consumo de álcool e os homicídios, para, depois, (2) verificar a relação que o desenho institucional e as formas de coordenação da política tiveram com o sucesso da implementação da lei.

Assim, chegamos a empreender uma análise da tendência da variação das taxas de homicídios no estado de São Paulo, particularmente na Região Metropolitana de São Paulo e um investimento em explicações teóricas importantes sobre as causas deste fenômeno.

A dinâmica da violência e do crime é marcada por multicausalidade envolvendo fatores sociais, econômicos e demográficos, o que dificulta sobremaneira a elaboração e implementação de políticas de redução da criminalidade, principalmente porque as políticas capazes de incorporar tais dimensões - conhecidas como prevenção primária -

apenas oferecem resultados de médio e longo prazo. Em contrapartida, a área de segurança pública vem experimentando políticas menos abrangentes, mas com resultados satisfatórios, a partir da mobilização das instituições responsáveis pelo sistema de justiça criminal e atores da sociedade civil. De acordo com Soares (2003), iniciativas tópicas, que incidam sobre as condições e circunstâncias ligadas à dinâmica criminal, podem alcançar ótimos resultados, antes mesmo que eventuais reformas nas estruturas sócio-econômicas produzam efeitos.

No caso do estado de São Paulo, as estatísticas indicam um declínio constante e significativo das taxas de homicídio nos últimos anos, todavia ainda não se tem clareza acerca dos fatores capazes de explicar essa queda. Nesse contexto, investigar a evolução das taxas de homicídio nos municípios que implementaram recentemente a lei de restrição do horário de funcionamento de bares passou a ser bastante importante, mesmo considerando que outros fatores poderiam e podem estar influenciando as variações entre eles, devido a multicausalidade que caracteriza o fenômeno da violência.

Apesar dos homicídios já estarem em queda, a partir de 1999, nos municípios que adotaram a Lei Seca, esta tendência se acentuou 15% depois da implementação da lei (BIDERMAN, DE MELLO & SCHNEIDER, 2006). Os municípios que implementaram esta lei apresentavam níveis de violência mais altos que os demais da região metropolitana de São Paulo e, para reverter aquele quadro, outras políticas foram implementadas nestes municípios conjuntamente. Biderman, De Mello e Schneider (2006) consideraram em sua análise outras políticas que podem ter contribuído para este processo. Considerando a endogeneidade e controlando o impacto de outras políticas, os autores estimam que a restrição do consumo de álcool nessas cidades reduziu em 10% as taxas de homicídios.

Apesar de se verificar uma queda generalizada dos homicídios na Região Metropolitana de São Paulo, foi possível verificar uma diferença entre os municípios que adotaram a lei (entre 2001 e 2004) e os que não adotaram. Nos municípios em que a restrição do horário de funcionamento dos bares foi estabelecida a diminuição dos homicídios do segundo semestre de 1999 (julho-dezembro de 1999) para o segundo semestre de 2004 (julho-dezembro de 2004) foi de 54%, enquanto que nos demais municípios a redução, nesse mesmo período, foi menos pronunciada – 44% (BIDERMAN, DE MELLO e SCHNEIDER, 2006).

Buscando aprofundar a análise sobre o possível impacto da Lei Seca sobre o número de homicídios, comparamos a tendência anual das taxas<sup>5</sup> onde há Lei Seca e onde não há, de modo a verificar as diferenças entre as duas amostras. A análise de regressão da série de homicídios a partir de 2002 demonstra uma diferença significativa dos resultados das duas regiões mencionadas. Os municípios com lei apresentam  $r^2=0,11$ ; B (unstandardized) = -16,641 e significância no nível 0,00, enquanto que os municípios sem lei apresentam  $r^2=0,022$ ; B (unstandardized) = -4,958, também significativo no nível 0,00, demonstrando uma queda mais acentuada das taxas de homicídios nos municípios que implementaram a lei.

Outra análise que corroborou a tendência de queda mais pronunciada na região onde há lei, em comparação com aquela onde não há, refere-se aos resíduos ajustados do cruzamento entre haver lei ou não e os anos para a frequência de homicídios. Essa análise demonstrou que os municípios que não implementaram a lei apresentavam anteriormente uma proporção menor de homicídios em relação aos municípios que a implementaram. Entretanto, após a implementação da lei, este fenômeno se inverteu ( $\chi^2=60,120$ ;  $p<0,000$ ).

Apesar dos esforços iniciais da pesquisa sobre a relação entre a implementação da lei e a variação dos homicídios terem apresentado resultados que apontavam na mesma direção exposta pela literatura, percebemos ao longo do desenvolvimento do projeto que o segundo objetivo do trabalho – mencionado acima – era tão ou mais importante do que a demonstração do vínculo causal existente entre a política de restrição de horário de funcionamento dos bares e a redução das taxas de homicídio.

Recapitulando, o objetivo inicial do projeto buscava alinhar três dimensões ou variáveis: a relação álcool x homicídios, a coordenação entre as ações dos atores responsáveis pela implementação da lei e a eficácia desta. Apesar de o interesse principal desta pesquisa referir-se aos problemas e alternativas para a produção de benefícios coletivos, para se analisar o impacto que a coordenação teria sobre a eficácia da lei, seria necessário também analisar a relação entre álcool e homicídios nos municípios em questão, uma vez que esta relação é um fator importante que pode alterar os resultados da política. Todavia, chegou-se à conclusão de que analisar os resultados da política a partir de sua eficácia exigiria um desenho de pesquisa apto a mensurar o peso das demais variáveis capazes de influenciar aqueles resultados, mas nem este

---

<sup>5</sup> As taxas de homicídio por cem mil habitantes, de 2002 a 2009, foram calculadas a partir de dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, para a frequência de homicídios, e da Fundação Seade, para o número de habitantes por município da Região Metropolitana de São Paulo.

desenho nem este tipo de explicação constituíam, de fato, o objetivo principal desta pesquisa.

Desse modo, e também graças a importantes considerações da banca de qualificação<sup>6</sup>, o escopo do trabalho foi redefinido para se concentrar na análise comparativa dos desenhos institucionais e dinâmicas de implementação da lei, a fim de identificar os fatores que contribuíram ou não para promover a cooperação dos diversos atores e o êxito da política. Assim, tomamos como dado deste trabalho que a relação entre o consumo de álcool e a incidência de homicídios já conta com razoável grau de comprovação, mas deixou de ser objetivo da dissertação aprofundar a análise dessa relação e muito menos empreender uma análise de tipo multicausal capaz de explicar eventuais variações das taxas entre os municípios.

A decisão de concentrar o trabalho na análise da implementação da política, mais do que nos resultados que ela é capaz de produzir, teve implicações importantes sobre os procedimentos de pesquisa e levantamento de dados. A pesquisa quantitativa passou a se restringir a dados secundários e cedeu mais espaço à pesquisa qualitativa de reconstrução das experiências de implementação da Lei Seca. Por outro lado, o número de municípios que implementou a Lei é grande e – ao todo, foram 16 na região metropolitana de São Paulo – não foi possível reconstruir o desenho institucional desenvolvido para a implementação da política em cada um deles. Como o objetivo principal passou a ser analisar a interação entre os atores envolvidos na implementação da política de modo a verificar os fatores que contribuíram para a cooperação, buscou-se contemplar dois casos em que houve a coordenação das ações para a produção do benefício coletivo e dois casos em que não foi obtido sucesso nesse sentido.

A seleção dos municípios foi realizada a partir do desenho da política. E, para isso, foram considerados dois momentos da política: o momento de implementação da política e atualmente (2010/2011). A configuração da interação dos atores foi, então, analisada nestes dois momentos nos quatro municípios selecionados. O método de seleção dos casos pautou-se na identificação de dois casos em que houve/há coordenação e dois casos em que não houve/há coordenação das ações para a implementação da política.

Inicialmente, buscou-se identificar o desenho institucional de implementação da lei por meio de contato telefônico com atores envolvidos na formulação e

---

<sup>6</sup> A banca de qualificação foi composta pela Profª. Dra. Marta Arretche, pelo Prof. Dr. Leandro Piquet Carneiro e pelo Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (orientador).

implementação da política e foram realizadas entrevistas por telefone nas Guardas Municipais e Secretarias Municipais de Segurança nos municípios em questão, de modo a identificar os atuais responsáveis pela implementação da lei em cada município. Barueri e Diadema mostraram-se como dois casos em que houve coordenação das ações para a implementação da lei, além de serem considerados paradigmáticos pela literatura dedicada ao tema, um por ter sido o primeiro a implementar a lei e outro pela repercussão que a política teve no âmbito nacional.

Os municípios selecionados, cujo desenho institucional não apresenta interação entre os atores, foram Itapecerica da Serra e Itapevi. Em ambos os casos, o atual responsável pela implementação da lei é um departamento da Prefeitura encarregado da fiscalização de posturas, sem interação direta com a Guarda Municipal ou outro órgão para exercer a fiscalização. Na realidade, outros municípios poderiam fazer parte da análise, como, por exemplo, Ferraz de Vasconcelos, cujo modo de operação dos atores públicos não é integrado e muitos donos de bares não cooperam com a lei. Mas, Itapevi e Itapecerica da Serra foram selecionados pois nessas cidades identificou-se uma resistência dos donos de bares, a despeito dos esforços dos atores públicos de exercer uma ação integrada no início da lei. Estes municípios poderiam oferecer, portanto, melhores elementos de comparação do que municípios como, por exemplo, Jujutiba, que ainda não possui Guarda Municipal e cujos funcionários da Prefeitura sequer sabem informar qual o setor responsável pela implementação da lei – se é que ela é implementada.

Para os objetivos dessa pesquisa, é necessário admitir que os fenômenos estudados apresentam uma ontologia probabilística, comportando variações em torno dos casos. “O ponto de partida de todo o conhecimento em ciências sociais, na verdade, é a ideia de que é possível observar e interpretar as regularidades do mundo social, sem que isso signifique a abolição das variações individuais” (Marques, 2006, p. 3). Desse modo, a intenção é identificar os mecanismos com alta probabilidade de desencadear a produção de um benefício coletivo.

Como afirma Arretche (2006, p. 9), “explicar um fenômeno político qualquer afirmando que as “as instituições importam” tornou-se quase uma trivialidade. Na verdade, a contribuição central está em identificar quais instituições de fato afetam comportamentos e decisões, e como, isto é, através de que processos e mecanismos”. Assim, além de dados estatísticos, da análise de leis e documentos oficiais e do recurso a fontes secundárias, foram realizadas entrevistas em profundidade com ex-prefeitos

responsáveis pela implementação da Lei Seca, policial militar, guardas municipais, ex-secretários municipais envolvidos na idealização da política e donos de bares, de modo a identificar quais foram as instituições importantes para que o desenho institucional da política favorecesse a coordenação das ações dos atores para a produção de um benefício coletivo.

Foram formulados três roteiros de entrevistas. Um para ser utilizado nas entrevistas de identificação preliminar do desenho atual de implementação da lei; outro para os idealizadores e implementadores da lei; e, por fim, um para os donos de bares (ver roteiros no Anexo A).

As entrevistas de identificação preliminar do desenho da política buscavam encontrar os atores envolvidos na implementação, os atores responsáveis pela fiscalização, se havia integração entre as ações, se algum ator coordenava as ações, se havia troca de informações entre os envolvidos, a reação dos donos de bares à lei e se eles costumam viola-la.

As entrevistas em profundidade com formuladores e implementadores da política abrangiam as questões do roteiro de identificação preliminar e avançavam de modo a verificar o modo como a lei entrou para a agenda no município, quais atividades preparatórias, a reação popular, os mecanismos de divulgação, os atores envolvidos, o papel desempenhado por cada um, a existência de coordenação das ações, troca de informações, monitoramento e avaliação da política, custos, dificuldades enfrentadas, constrangimentos e incentivos criados para os donos de bares, reação dos donos de bares e se estes respeitam(vam) a lei.

Por fim, as entrevistas com os donos de bares buscaram identificar como eles tomaram conhecimento da lei, se houve fiscalização desde o início, qual(is) órgão(s) fazia(m) a fiscalização, o tipo de abordagem destes, possibilidades de ação dos donos de bares, se em geral se respeitava a lei, tipo de punição aplicada a quem infringia a lei, o que mudou na política com o passar do tempo, se houve divulgação dos resultados, entre outros.

Também foram realizados levantamento e análise das leis e decretos que regulamentam o funcionamento dos bares na região, de modo a comparar o desenho legal da política na região. O levantamento e análise das atas do Fórum Metropolitano de Segurança Pública possibilitaram identificar a constância dos debates intermunicipais sobre os prováveis benefícios que esta política poderia trazer, representando um momento importante de intensificação das discussões favoráveis à implementação da

Lei Seca nos municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo. Além disso, o acompanhamento de notícias relacionadas à Lei Seca e análise de pesquisas já produzidas sobre esta política em Diadema (MIKI, 2008; DUALIBI, 2007) e na zona sul da cidade de São Paulo (MOURA, 2010) complementaram a pesquisa empírica.

O debate estabelecido com as proposições de Olson e Ostrom sobre os possíveis resultados da interação entre diversos atores para a produção de um bem coletivo em que se exige a coordenação das ações expõe uma questão central para a análise de políticas públicas: quais fatores aumentam a probabilidade de cooperação entre os atores necessários para a implementação de uma política.

Diversos estudos têm procurado identificar os limites da teoria da escolha racional para análise de ações coletivas e demonstrar os mecanismos que aumentam a probabilidade de cooperação dos atores, como, por exemplo, possibilidades de comunicação entre os participantes, o tamanho do grupo, o grau de informação disponível, estabelecimento de reciprocidade entre os atores, existência de coerção, entre outros.

O que se procura demonstrar neste trabalho é a importância do desenho institucional formulado para a implementação da política e sua relação com os resultados obtidos (a produção ou não de um bem comum), levando-se em consideração tanto o modelo proposto por Olson, em que o bem coletivo não é produzido devido às escolhas auto-interessadas dos indivíduos, quanto o modelo proposto por Ostrom, em que o bem coletivo é produzido, uma vez garantidas certas condições institucionais, além de tentar identificar estas condições.

A contribuição pretendida também diz respeito à interação entre atores públicos e privados para a produção de políticas públicas em que deve se considerar as diferenças nas posições dos atores, nas opções disponíveis a cada um deles, nos custos enfrentados, bem como nos incentivos para a participação de cada um. A formulação e implementação de políticas públicas estabelecem novas formas de atuação de determinados atores para a produção de um benefício coletivo que envolvem custos individuais. Desse modo, a cooperação dos participantes deve pressupor o estabelecimento de um desenho institucional que altere o modo como estes reconhecem, consideram e avaliam os custos e benefícios das ações, assim como a percepção de seu vínculo com os resultados.

## **CAPÍTULO 1. COORDENAÇÃO DE AÇÕES INDIVIDUAIS E PRODUÇÃO DE BENS COLETIVOS**

A análise institucional no estudo de políticas públicas passou a considerar, nas últimas décadas, os atores que estão envolvidos na formulação, implementação e monitoramento da política e a diversidade de interesses e lógicas procedimentais desses agentes. Para entender porque padrões regularizados de interação entre diversos atores existem, é preciso se perguntar por que estes atores estariam – ou se é que estariam – motivados a produzir um equilíbrio particular.

Como o objetivo deste trabalho é analisar a implementação de uma mesma política em diferentes municípios, de modo a comparar a diversidade de configurações para a coordenação das ações dos agentes envolvidos em sua efetivação, será apresentado, inicialmente, o debate exposto por duas vertentes na análise da interação individual para a produção de um bem coletivo. Este debate é importante para considerarmos as dificuldades e as possibilidades em se implementar uma política que envolve a participação de mais de um ator.

A implementação de uma política pública que requeira a participação de múltiplos atores pode apresentar problemas de coordenação das ações e o não cumprimento da ação de um pode afetar o desenvolvimento das demais ações. Esta possibilidade faz parte de um fenômeno reconhecido como “dilema social”, que se refere ao grande número de situações em que indivíduos fazem escolhas independentes apesar de se encontrarem em uma situação de interdependência (HARDIN, 1971).

Existem três modelos teóricos que problematizam a produção de bens coletivos por indivíduos interessados em maximizar seus interesses particulares: a lógica da ação coletiva, a tragédia dos comuns e o dilema do prisioneiro.

### ***1.1. Dilemas Sociais e a Perspectiva da Escolha Racional***

#### *A Lógica da Ação Coletiva*

Olson (1999) desafiou uma fundação do pensamento democrático moderno que acreditava que grupos tendem a formar e desenvolver ação coletiva quando beneficiados

conjuntamente. Segundo Ostrom (2000b), a provocação de Olson está no conceito de que nenhum indivíduo auto-interessado contribuiria para a produção de um bem público, a menos que o número de indivíduos no grupo seja bem pequeno, ou haja coerção ou algum outro mecanismo especial para fazer os indivíduos agirem de acordo com o interesse comum.

Em *A Lógica da Ação Coletiva*, Olson (1999) introduz a possibilidade da discrepância dos interesses coletivos e individuais dentro de organizações coletivas. Os indivíduos que pertencem a uma organização ou grupo, segundo o autor, têm um interesse comum, mas também têm interesses individuais distintos dos interesses dos outros membros desse grupo ou organização. As organizações facilitam o processo de decisão de um indivíduo que é afetado pela decisão de outros, uma vez que, a partir de um acordo pré-estabelecido, oferecem uma expectativa quanto às ações dos outros indivíduos, facilitando a visualização das possíveis consequências de sua escolha. Entretanto, a maximização de seus interesses individuais pode contrariar o interesse do grupo.

O pressuposto fundamental do dilema social apresentado por Olson baseia-se na concepção de que embora um grupo tenha um interesse comum, os indivíduos pertencentes a este grupo podem ter interesses particulares diversos. Assim, ao mesmo tempo que eles querem que o bem coletivo seja produzido, eles podem também não querer arcar com os custos da produção deste bem (OLSON, 1999).

embora todas as empresas tenham um interesse comum em preços mais altos para o produto do seu setor industrial, é do interesse individual de cada uma delas que as outras paguem o custo (a indispensável redução da produção) necessário para obter preços mais altos (OLSON, 1999, p. 22).

Em seu trabalho, Olson estabelece um princípio básico, que trata de separar analiticamente o interesse individual do membro de uma classe ou grupo dos interesses dessa classe tomada coletivamente (REIS, 2005).

Quando uma empresa dentre muitas deixa de restringir sua produção, ela não alterará os planos de ninguém por causa disso. Mas quando muitas empresas deixam de arcar com os custos de produção do bem coletivo, o resultado obtido será aquém do esperado, será subótimo (OLSON, 1999).

A base deste pressuposto está no conceito de racionalidade. A racionalidade do auto-interesse, que pode nos beneficiar em barganhas de mercado, pode também nos impedir de alcançar bens coletivos (HARDIN, 1993, p. 6).

Outro pressuposto básico deste dilema é a impossibilidade de impedir que aqueles que não arcaram com os custos de produção do benefício participem de seu consumo, por este ser público. O fato de uma meta ser comum a um grupo e, se alcançada, seu benefício for indivisível e generalizado, implica na impossibilidade de exclusão de qualquer pessoa ao usufruto deste bem. Olson define como benefício público, coletivo ou comum qualquer benefício que, se for consumido por qualquer pessoa, não pode ser negado aos outros membros desse grupo, ou seja, aqueles que não pagam por nenhum dos benefícios públicos ou coletivos de que desfrutam não podem ser excluídos ou impedidos de participar do consumo de benefícios.

Os benefícios comuns ou coletivos proporcionados pelo governo são usualmente chamados de ‘benefícios públicos’ pelos economistas (...). Um benefício público, coletivo ou comum é aqui definido como qualquer benefício que, se for consumido por qualquer pessoa  $X_i$ , em um grupo  $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$ , não pode viavelmente ser negado aos outros membros desse grupo (OLSON, 1999, p. 26).

Os bens coletivos, muitas vezes, dizem respeito a bens que podem ser individualizados mas cujas chances de provimento aumentam se produzidos coletivamente, devido à diminuição dos custos. Os benefícios, neste caso, podem ser utilizados apenas por uma coletividade determinada que se organizou para sua provisão. Como ressaltou Olson, os benefícios comuns ou coletivos que são também chamados de públicos referem-se a bens que não podem ser individualizados, pois, como o próprio nome diz, são públicos, abertos, ou seja, a utilização deste bem por um indivíduo não afeta a “quantidade” disponível deste bem aos demais indivíduos.

De certo modo todos os benefícios públicos são coletivos, mas nem todos os benefícios coletivos são públicos. Para efeitos da análise pretendida, as expressões “comuns”, “coletivos” e “públicos” serão utilizadas indistintamente, dado que o benefício que será analisado – a segurança pública – é público e pode ser usufruído por toda a coletividade municipal.

Se o grupo for suficientemente grande para que a abstenção de um indivíduo não impeça a provisão do bem público, pode acontecer que indivíduos queiram se abster de arcar com os custos para a provisão do bem público e ainda assim usufruir de seus benefícios. Isto se deve à impossibilidade de negar a qualquer indivíduo os benefícios proporcionados pela ação coletiva em questão e qualquer indivíduo estará em condições de gozar destes benefícios sem enfrentar o custo de provisioná-lo (REIS, 2005).

A possibilidade do efeito carona nesta ação pode ocasionar uma imobilidade generalizada, pois se os indivíduos são racionais e maximizadores de seus interesses,

todos optarão por não arcar com os custos de provimento do bem e, ainda assim, usufruí-lo. Mas, se todos pensam da mesma forma, o bem não é provido.

Em grupos pequenos, os atos individuais de um ou mais membros são perceptíveis aos demais, mas em grupos de maiores dimensões a não contribuição de um ou outro indivíduo torna-se imperceptível diante da totalidade de integrantes do grupo, o que torna a probabilidade do efeito carona ainda maior. Em grupos de dimensões grandes, nenhum benefício coletivo poderá ser obtido sem algum acordo, coordenação ou organização grupal. Entretanto, estabelecer uma organização torna-se mais difícil conforme o tamanho do grupo, pois quanto maior o grupo mais difícil será se configurar e se organizar, devido ao aumento do gasto organizacional mínimo que deve ser encarado (OLSON, 1999).

“De esta possibilidade Olson deriva el concepto de ‘grupo latente’, que es aquel grupo objetivamente definido en función de un interés común que caracteriza a sus miembros, pero que no consigue superar el problema de la corriente y se constituye en un actor colectivo organizado” (REIS, 2005, p. 278).

“A quantidade ótima de um benefício coletivo para um grupo como um todo, se ele obtiver alguma quantidade, seria dada quando o ganho do grupo estivesse crescendo na mesma taxa que o custo do benefício coletivo” (OLSON, 1999, p. 40). Entretanto, de acordo com Olson, não é o que acontece, pois, geralmente, a quantidade do benefício coletivo provida será surpreendentemente subótima e a partilha do ônus surpreendentemente arbitrária.

Devido à impossibilidade de exclusão dos membros que não arcaram com os custos de provimento das vantagens trazidas por este benefício, Olson afirma que há uma tendência de que os grupos grandes não consigam prover quantidade alguma de benefício coletivo e de que os grupos pequenos consigam prover uma taxa subótima do benefício.

### *Tragédia dos Comuns*

Hardin (1968) apresenta os problemas que não possuem soluções técnicas – soluções que deveriam ser, mas não são, encontradas nas ciências naturais. Ele apresenta a superpopulação como um desses problemas.

Se há um aumento exponencial da população, a parte per capita da divisão dos bens que existem no mundo diminui. Um mundo finito pode sustentar apenas uma

população finita, ou seja, o crescimento populacional eventualmente deve ser igual a zero (HARDIN, 1968). Desse modo, a solução para o problema da superpopulação seria cessar o crescimento populacional, apesar deste resultado ser difícil de se atingir em muitos países.

O autor apresenta detalhadamente o problema, conhecido como a tragédia dos comuns, em um cenário de pastagem em que cada pastor que faz uso deste pasto busca manter a maior população de gado que consegue para obtenção de lucros. Por séculos, os pastores que utilizam este pasto conseguem manter esta lógica de colocar tanto gado quanto possível sem sobreutilizar o pasto. Isto ocorria graças aos efeitos das guerras tribais, doenças, caça etc. que impediam o aumento exponencial do número de pastores e de gado, favorecendo uma situação de equilíbrio. Entretanto, quando a desejada estabilidade social e certo grau de desenvolvimento são alcançados, eles se encontram em um dilema em que cada gado que um pastor aumenta no pasto aumenta ao mesmo tempo seu lucro e o custo de sobrepastoreio. Entretanto, o lucro pelo aumento deste gado é observado apenas pelo pastor que realiza este aumento e o custo do sobrepastoreio imposto pelo aumento daquela população é dividido por todos (HARDIN, 1968, p. 1245).

Assim, como um ser racional, interessado em maximizar seus ganhos, cada pastor opta por aumentar seu rebanho, mas, se todos o fazem, o custo a ser arcado por cada pastor pelo sobrepastoreio não será mais de um gado dividido pelo número de pastores que utilizam o pasto, pois este ônus será multiplicado pelo número de gado acrescido por todos os pastores.

A tragédia, então, está no fato de que cada homem encontra-se em um sistema que o compele a aumentar seu rebanho ilimitadamente, mas utilizando um recurso que é limitado. A liberdade dos comuns, que persegue cada um o seu próprio interesse, representa a ruína de todos eles.

Uma distinção importante a ser feita, que diferencia o problema da tragédia dos comuns do problema de ação coletiva, é se a unidade de consumo de um indivíduo subtrai a disponibilidade do benefício para outros. Os bens públicos são aqueles em que o consumo de um não afeta a disponibilidade deste bem para outro, enquanto que os recursos de uso comum são escassos e sua disponibilidade é afetada pelo consumo individual (OSTROM, 2003).

Hardin utilizou o problema do pastoreio como uma metáfora do aumento populacional e os problemas que este fenômeno pode acarretar. A partir de então, a

tragédia dos comuns passou a simbolizar a possibilidade de degradação ambiental decorrente da sobre-utilização de um recurso escasso (OSTROM, 2000a).

### *Dilema do Prisioneiro*

A lógica da ação coletiva e a tragédia dos comuns, que são dilemas sociais, podem ser formalizadas através do jogo do dilema do prisioneiro, que expõe a dificuldade de coordenação da ação de dois indivíduos.

O Dilema do Prisioneiro é bastante conhecido na literatura de Ciência Política. Na versão proposta por Hardin (1993), dois suspeitos de cometer um crime são interrogados separadamente, mas a polícia não possui evidências suficientes para condená-los pelo crime do qual são suspeitos. Se eles não confessarem, cada um seria condenado a um ano de prisão por posse ilegal de armas (HARDIN, 1993).

A polícia e o promotor oferecem a cada prisioneiro que entregue o outro (para ser condenado a dez anos de prisão) sob a recompensa de ser libertado como testemunha do Estado ou que ambos confessem o roubo armado sob a recompensa de que eles pediriam uma sentença mais leve para cada um (seis anos). O dilema é confessar ou não confessar. Se os dois confessarem ambos são condenados com uma pena menor, mas se os dois prisioneiros agirem coordenadamente e não confessarem, ambos ficariam presos por apenas um ano. Entretanto, o receio de cada um baseia-se no fato de que se um não confessar e o outro sim, o primeiro será condenado a dez anos. (HARDIN, 1993).

No jogo do dilema do prisioneiro, a estratégia dominante é a que levará cada jogador a escolher o que será melhor para si independente da escolha do outro jogador, o que corresponde à não cooperação – deserção. Desse modo, ambos escolhem a deserção, que resulta no terceiro melhor ou penúltimo cenário para ambos. O melhor cenário para um jogador seria ele desertar e o outro cooperar, ou seja, ele delatar o outro suspeito e sair livre como testemunha; o segundo melhor cenário seria ambos cooperarem e ficarem presos apenas um ano; o terceiro representa a situação em que ambos desertam e entregam um ao outro; e, por último, o pior cenário para um jogador do dilema do prisioneiro seria ele cooperar e o outro desertar, o que, neste caso, significa ele não confessar, mas o outro jogador sim, pois nesse caso ele é condenado à pena integral.

Reis (2005) estabelece um paralelo entre a teoria da ação coletiva e o dilema do prisioneiro. No caso da ação coletiva o jogo poderia ser modelado com dois atores: “eu”

e “os outros”. Na ação coletiva, assim como no dilema do prisioneiro, cada ator tem que optar por cooperar (C) ou não cooperar (D) com os demais. São quatro possibilidades de resultados para cada jogador: eu deserto e os outros cooperam (DC), todos cooperam (CC), todos desertam (DD) eu coopero e os outros desertam (CD) – o pior cenário para o indivíduo. Sinteticamente, como sugere Reis, os resultados poderiam ser ordenados da seguinte maneira:  $DC > CC > DD > CD$ .

A lógica da ação coletiva e a tragédia dos comuns são formalizadas em jogos como o Dilema do Prisioneiro de modo que as opções para cada jogador são as mesmas – cooperar ou desertar – e os resultados para cada jogador dependem do resultado de cooperação e deserção do grupo como um todo.

### *Teoria dos Jogos*

Na teoria dos jogos um *jogador* pode ser um indivíduo ou um grupo de indivíduos agindo como uma unidade de tomada de decisão e esta decisão, combinada com a decisão de pelo menos um outro jogador, produz um resultado (*outcome*).

The options available to players to bring about particular outcomes are called *strategies*. Strategies themselves can be decomposed into a sequence of decisions called *choices*, made at various decision points called *moves*. The selection of a particular strategy from the set of possible strategies by each player is called a *play* of the game. Strategies are linked to outcomes by a mathematical function that specifies the consequences of the various combinations of strategy choices by all of the players in a game (ZAGARE, 1984, p. 11, grifo do autor).

As *regras do jogo* são constituídas pelo leque de resultados possíveis combinado com a enumeração das escolhas disponíveis a cada jogador a cada jogada e cenários de informação (ZAGARE, 1984).

A interdependência das opções e preferências individuais influenciam as escolhas dos indivíduos, uma vez que a escolha de um depende da escolha do outro através da antecipação e do cálculo estratégico para se alcançar o objetivo esperado sob o menor custo. A teoria dos jogos trabalha exatamente com a interação entre indivíduos.

Quando cada jogador opta por uma estratégia, dentre as opções disponíveis, os jogadores determinam juntos o resultado do jogo. De acordo com Tsebelis (1998), cada jogador escolhe uma estratégia que maximize o seu *payoff*, considerando o que os demais jogadores fazem.

Quando teóricos dos jogos usam a palavra “jogo”, eles estão se referindo a qualquer situação social envolvendo dois ou mais atores em que os interesses dos jogadores estão interconectados ou são interdependentes (ZAGARE, 1984, p. 7). O conceito chave no qual se baseia toda a estrutura da teoria dos jogos é o da racionalidade, que significa simplesmente que um jogador em situação de interação irá agir para alcançar para si o melhor dos resultados possíveis, dado que outros jogadores agirão da mesma forma (ZAGARE, 1984).

Tsebelis (1998) define como fundamental o pressuposto da racionalidade. O autor sustenta que a atividade humana é orientada por objetivos, é instrumental e que os atores individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização de seus objetivos.

#### *Apontamentos gerais sobre os jogos coletivos*

Todos os exemplos citados são, na realidade, dilemas que envolvem confiança em outro(s) para cooperação em um esforço conjunto. O termo “dilema social” se refere ao grande número de situações em que indivíduos fazem escolhas independentes em uma situação interdependente (OSTROM, 1997).

A expressão “tragédia dos comuns” simboliza a degradação que acontece no ambiente sempre que muitos indivíduos, cada um visando seu interesse próprio, utilizam ao mesmo tempo e de maneira irrestrita um recurso escasso. Já o dilema do prisioneiro refere-se ao clássico exemplo da falta de cooperação entre dois suspeitos de um crime, que, uma vez presos em celas separadas e impossibilitados de trocar informações, agem de maneira oportunista diante das opções ofertadas pelo investigador e um acaba prejudicando o outro. A lógica da ação coletiva, por sua vez, constitui um debate iniciado por Mancur Olson, que aponta para a possibilidade dos interesses particulares de cada agente, inserido em uma organização, diferir dos interesses coletivos, e, quando este agente não pode ser excluído dos benefícios produzidos em conjunto, a tendência é o predomínio do interesse particular e não a contribuição para a produção do interesse coletivo.

Os três modelos, então, referem-se a problemas que os indivíduos enfrentam ao tentar produzir benefícios coletivos. Apesar dos indivíduos nessas situações agirem de acordo com os custos e benefícios esperados, os resultados obtidos por eles são

subótimos, pois no primeiro caso o recurso é explorado até a escassez; no segundo, os suspeitos delatam um ao outro e ambos ficam presos por mais tempo do que se houvesse cooperação; no terceiro, os indivíduos optam por não cooperar e, ainda assim, usufruir do benefício produzido pelos outros, mas como muitos pensam desta forma o benefício ou deixa de ser produzido ou é produzido em uma proporção menor, apresentando resultados subótimos.

A teoria da escolha racional, segundo Ostrom (1997), nos ajuda a entender os seres humanos como auto-interessados e maximizadores de curto-prazo. Diversas ressalvas, entretanto, têm sido formuladas sobre esta concepção, como, por exemplo, sobre preferências não baseadas na racionalidade, limites do conceito de auto-interesse, a diferença nos resultados de jogos repetidos em contraposição a jogos de escolha única – como o dilema do prisioneiro –, o papel das instituições para a coordenação das ações, entre outros. A maior parte das contraposições apresentadas procura demonstrar que, ao contrário do que a teoria da escolha racional prevê, indivíduos conseguem coordenar suas ações para produzir benefícios coletivos.

## **1.2 Limites da Escolha Racional**

### *Racionalidade e auto-interesse*

Modelos da teoria da escolha racional têm sido desenvolvidos para explicar uma variedade de interações e têm sido úteis no desenvolvimento de políticas públicas alternativas para lidar com problemas sociais. Mas, de acordo com Frohlich e Oppenheimer (2006), nas últimas décadas foram evidenciadas algumas falhas nesta teoria. Em primeiro lugar, psicólogos demonstraram preferências que não se baseiam na racionalidade e, em segundo, pesquisadores de várias disciplinas das ciências sociais identificaram limites no conceito de auto-interesse.

A racionalidade e o auto-interesse têm sido apontados como tautologias. Simon (1957) desenvolveu, em contrapartida, o conceito de racionalidade limitada. Simon argumenta que a racionalidade é limitada devido a problemas como informação incompleta, tempo insuficiente para tomada de decisão, entre outros. O comportamento não-auto-interessado pode ser verificado em muitos experimentos.

Soares (1999), ao analisar o modelo olsoniano a partir da perspectiva antropológica, questiona os pressupostos do indivíduo como unidade de cálculo e

problematiza o ator social, que corresponde a um indivíduo social cuja existência depende de recortes institucionais muito específicos, como, por exemplo, a sociedade de mercado.

Frohlich e Oppenheimer afirmam que as evidências mostram que o comportamento humano é muito mais complexo para ser caracterizado pelo auto-interesse nesses contextos, pois os testes empíricos das pressuposições de Olson demonstram uma contribuição parcial consistente que tornou-se conhecida como mecanismos de contribuição voluntária.

A lógica da ação coletiva pressupõe, por exemplo, que praticamente ninguém votaria em eleições nacionais quando esta ação fosse voluntária. E, realmente, esta teoria ajuda a entender porque metade dos eleitores não comparece às urnas, mas deixa de explicar porque a outra metade comparece (HARDIN, 1993).

É essencial para o desenvolvimento de uma moldura teórica como essa que a concepção de comportamento humano como inteiramente racional seja apenas um membro de uma família de modelos de racionalidade ao invés do único modelo de comportamento humano, afirma Ostrom (1997).

A autora afirma que muitas das correntes de análise de políticas públicas – particularmente desde a publicação do artigo de Hardin<sup>7</sup> – está baseada na suposição de que indivíduos racionais estão presos em dilemas sociais dos quais só poderão ser extraídos se induzidos ou com aplicação de sanções externas. “Policies based on the assumptions that individuals can learn how to devise well-tailored rules and cooperate conditionally when they participate in the design of institutions affecting them are more successful in the field” (OSTROM, 1997, p. 3).

Os estudiosos da teoria dos jogos foram desafiados a rever suas conclusões quando outros analistas se voltaram a experiências laboratoriais e confirmaram níveis muito mais altos de cooperação do que os previstos em experimentos de uma única rodada de decisão (OSTROM, 1997).

### *Informação*

O pressuposto da racionalidade só pode ser aplicado em um modelo da teoria dos jogos se todos os jogadores possuem informação completa sobre possíveis jogadas e

---

<sup>7</sup> HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. *Science*, 1968.

resultados. Apesar da informação completa raramente se concretizar no mundo real (ZAGARE, 1984), nos modelos citados, entretanto, a informação completa é fundamental para que os indivíduos escolham racionalmente a melhor opção.

Com as informações disponíveis, as pessoas tornam-se mais aptas a aproximar-se dos cálculos requeridos pela escolha racional do que se os *payoffs* não forem bem conhecidos (TSEBELIS, 1998, p. 46).

As preferências dos atores e a propensão à contribuição para a produção de uma política pública pode ser influenciada pela informação e expectativa quanto à contribuição dos demais atores. Estes fatores são considerados principalmente no debate sobre a racionalidade e o auto-interesse dos atores.

Apesar do modelo de racionalidade completa assumir um grau elevado de informação, Ostrom (1997) afirma que em poucas situações reais encontram-se disponíveis informações sobre todas as ações potenciais, possibilidades de resultados e estratégias que outros possam escolher. Os indivíduos, segundo a autora, não calculam o cenário completo de estratégias para cada situação que encontram por possuírem uma racionalidade limitada (*boundedly rationality*).

### *Jogos repetidos, dinâmicos*

A conduta de um indivíduo depende do modo como este reconhece, considera e avalia os custos e benefícios das ações, assim como a percepção de seu vínculo com os resultados que também incluem uma mescla de custos e benefícios (OSTROM, 2000a).

Na maioria dos processos organizados, os indivíduos podem usar estratégias em que a cooperação tenderá a uma melhor possibilidade para desenvolver-se e sobreviver. Os indivíduos frequentemente estão dispostos a renunciar a benefícios imediatos com o objetivo de ganhar maiores benefícios futuros, quando observam que muitos outros estão seguindo a mesma estratégia. A coordenação deste tipo de atividade também pode ser estimulada através de combinações de incentivos positivos e negativos associados às ações particulares, assim como níveis de informações disponíveis (OSTROM, 2000a).

Quando indivíduos racionais interagem em dilemas sociais repetidos, em que o término dos jogos é definido estocasticamente, ou seja, com origem em eventos aleatórios, é possível atingir resultados ótimos ou próximos do ótimo, evitando as estratégias dominantes de dilemas com uma única rodada de decisão ou de repetições finitas (OSTROM, 1997).

Hardin (1993) aponta a problemática da generalização do Dilema do Prisioneiro para demais relações que exigem coordenação, uma vez que no referido dilema, os prisioneiros encaram o dilema uma única vez e estão isolados de outros aspectos do relacionamento que mantêm entre si. O autor propõe, entretanto, que nós podemos estar repetidamente em face de uma versão menor deste dilema e que nosso auto-interesse pode ser o da cooperação ao invés da deserção, uma vez que a cooperação de um amanhã pode depender da cooperação do outro hoje – ambos têm incentivos para cooperar. “Since your cooperation tomorrow may depend on my cooperation today, I have incentive to cooperate today” (HARDIN, 1993, p. 3).

Uma virtude da teoria dos jogos está na clareza de sua predição teórica, que viabiliza testá-la empiricamente em experimentos laboratoriais (GARDNER; OSTROM, 1991). Experimentos de um grupo no qual indivíduos tomam decisões sobre utilização de um recurso comum finito sem possibilidades de comunicação em cenários de uma só rodada ou de rodadas finitas, comprovam a teoria, pois os indivíduos sobreutilizam os recursos, às vezes até mais do que o esperado (OSTROM, 2008). Entretanto, em experimentos de repetição da escolha pública a estratégia egoísta não se verifica em nenhuma das oportunidades disponíveis (OSTROM, 1997).

Em contextos sociais, segundo Hardin (1993), nós comumente encontramos problemas de ação coletiva de repetição ao invés de dilemas de rodada única de escolha – isoladas das outras interações.

Hardin (1993) diferencia os jogos de rodada única dos jogos de interações diversas como estáticos e dinâmicos, respectivamente. O autor afirma que a conclusão geral da análise estática corresponde à afirmação de Olson de que grupos maiores são menos prováveis de conseguir prover o benefício coletivo do que grupos menores.

Entretanto, apesar de haver situações sociais de escolha estática, muitos dos problemas de ação coletiva são claramente dinâmicos, no sentido de serem recorrentes ou contínuos, ou seja, não há uma única escolha quanto a problemas desse tipo, mas uma sequência de escolhas a serem feitas. Desse modo, a escolha futura de cada indivíduo pode depender da escolha atual dos demais (HARDIN, 1993, p. 13).

A informação e a observação do comportamento dos outros pode alterar a estratégia de contribuição dos indivíduos, uma vez que se ele estiver contribuindo e os demais não, ele não vai querer continuar provendo o benefício sozinho. O desejo de não tirarem vantagem dele deve entrar no cálculo. Em contrapartida, os indivíduos podem

ser incentivados a contribuírem se os demais estão contribuindo (FROHLICH; OPPENHEIMER, 2006).

Tsebelis (1998) afirma que o aprendizado através de jogos repetidos é um fator importante para os resultados obtidos, uma vez que as propriedades normativas do modelo de escolha racional sugerem que as pessoas envolvidas em atividades repetidas aproximam-se do comportamento ótimo pelo método de tentativa e erro.

O resultado da análise do jogo reiterado é que dois jogadores que racionalmente não cooperariam em um jogo de única rodada, frequentemente cooperariam em jogos repetidos. Em jogos em que os indivíduos possuem apenas uma rodada de escolha sobre determinado problema comum, a deserção é estritamente racional, mas em jogos repetidos pode não ser, a depender do tamanho do grupo (HARDIN, 1993).

### *Tamanho do grupo*

Apesar de ter ganhado outras proporções em estudos posteriores, a questão do tamanho do grupo foi levantada inicialmente por Olson como um fator que pode diferenciar os resultados nos dilemas de ação coletiva.

A possibilidade de que alguns grupos pequenos consigam prover benefícios coletivos sem ter que recorrer à coerção ou estímulos positivos decorre do fato de que alguns membros do grupo podem achar que seu ganho pessoal com a produção deste benefício excede o custo de sua provisão, mesmo que tivessem de arcar com os custos sozinhos (OLSON, 1999).

A probabilidade de promoção do bem coletivo diminui conforme aumenta o tamanho do grupo. “*quanto maior o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo*” (OLSON, 1999, p. 47, grifo do autor).

Para Olson, em grupos grandes, geralmente, o benefício coletivo não é provido e nos grupos pequenos o resultado é subótimo devido ao efeito carona (free-rider) e à impossibilidade de exclusão daqueles que não cooperaram para a sua obtenção. Em contrapartida, Hardin (1993) afirma que o bem coletivo é produzido em jogos repetidos, mas conforme aumenta o número de indivíduos no grupo a probabilidade de que a cooperação seja uma escolha racional diminui.

Apesar de Olson identificar o tamanho do grupo como um fator importante na diferença dos resultados, ele dizia que o resultado produzido no grupo, ainda assim,

seria subótimo. Entretanto, Hardin (1993) e Ostrom (2000a) procuram demonstrar que em grupos relativamente pequenos o benefício coletivo é frequentemente provido.

### *Comunicação*

Basurto e Ostrom (2008) afirmam que o principal problema de análises como a de Hardin é apresentar “a tragédia” como um fenômeno universal. No caso da tragédia dos comuns os utilizadores dos recursos de uso comum estariam encurralados e necessitariam de intervenções externas para retirá-los da sobreutilização. Mas os autores apresentam resultados de pesquisas empíricas que indicam que quando se insere comunicação entre atores que utilizam recursos de uso comum, eles geralmente desenvolvem confiança e reciprocidade, reduzindo em poucas rodadas os danos da sobreutilização.

O comportamento não-auto-interessado pode ser verificado em muitos experimentos. As evidências mostram que o comportamento humano é muito mais complexo para ser caracterizado pelo auto-interesse nesses contextos. Frohlich e Oppenheimer (2006) também consideram que o comportamento errático pode ser eliminado se os indivíduos puderem se comunicar, atingindo quase uma contribuição ótima.

Quando a possibilidade de comunicação é introduzida aos indivíduos que se encontram em situação de interdependência para produção de um benefício coletivo, a maioria busca identificar qual a melhor estratégia conjunta e se utiliza da comunicação para tentar construir uma identidade de grupo e comprometimento para que a estratégia escolhida seja seguida. O comportamento tende a mudar radicalmente com a possibilidade de comunicação e, desse modo, os *payoffs* conjuntos aumentam bastante (OSTROM, 2008).

Olson já havia enfatizado a necessidade da comunicação para a configuração de um acordo sobre a maneira como o ônus seria repartido para a provisão do bem público e a coordenação das ações. Entretanto, de acordo com o autor, a comunicação entre os membros do grupo e as possibilidades de barganha entre eles representam custos adicionais de organização, que implicam em um incremento no problema de ação coletiva.

De acordo com a teoria dos jogos tradicional e não-cooperativa, a comunicação não deve melhorar os resultados obtidos, mas muitos grupos resolvem seus problemas

de sobreutilização quando desenvolvem uma comunicação face-a-face (BASURTO; OSTROM 2008).

Em uma análise de mais de cem experimentos envolvendo mais de cinco mil indivíduos, conduzida por economistas, cientistas políticos, sociólogos e psicólogos, Sally<sup>8</sup> (1995 apud OSTROM, 1997) verificou que a comunicação face-a-face aumenta o grau de cooperação em 45% em experimentos de uma rodada e em 40% em experimentos de múltiplas rodadas - que já possuem um grau maior de cooperação do que os experimentos de rodada única.

De acordo com Ostrom (1997), nenhuma outra variável tem um efeito tão forte e consistente quanto a comunicação face-a-face. A comunicação permite que os indivíduos aumentem (ou diminuam) sua confiança nos demais.

### *Reciprocidade e confiança*

Os seres humanos possuem a capacidade de aprender normas de reciprocidade e regras sociais que aumentam a oportunidade de obtenção de benefícios pelo gerenciamento de uma série de dilemas sociais. As normas de reciprocidade pressupõem que os indivíduos tendem a reagir a ações positivas de outros com respostas positivas e a ações negativas com respostas negativas (OSTROM, 1997).

De acordo com a abordagem comportamental, a teoria da escolha racional é incompleta por não considerar que os indivíduos aprendem culturalmente normas de reciprocidade e que existe uma probabilidade inicial de que os indivíduos se baseiem em situações anteriores de cooperação para escolher cooperar ou não em determinado dilema social (OSTROM, 1997). Se o nível de cooperação em dilemas sociais de múltiplas escolhas se inicia alto, os indivíduos podem aprender a confiar um no outro e aqueles que, inicialmente, optaram pela deserção podem alterar sua estratégia para a cooperação. Mas este efeito também pode ser verificado no sentido inverso, ou seja, se o nível de cooperação inicialmente for baixo, indivíduos que optaram pela cooperação podem alterar a estratégia para a deserção.

Quando as interações geram resultados produtivos para os envolvidos, os participantes tendem a aumentar seu comprometimento com a manutenção do *status quo*. Quando os participantes encaram as interações como injustas ou inapropriadas,

---

<sup>8</sup> SALLY, David. Conservation and Cooperation in Social Dilemmas. A Meta-Analysis of Experiments from 1958 to 1992. **Rationality and Society**, 7, 1995.

eles podem mudar suas estratégias, mesmo que estejam recebendo resultados positivos da situação (OSTROM, 2005).

Em um esforço de desenvolver uma alternativa comportamental à teoria da ação coletiva, Ostrom (2008) enfatiza a importância de se desenvolver confiança entre os participantes para a produção do benefício coletivo.

### *Instituições externas*

Outro argumento contrário à impossibilidade de provisão de benefícios coletivos trata do papel de instituições externas, que podem ser vistas como forma de estabelecer mecanismos de cooperação. Trata-se de “verificar que as leis e normas contribuem para fixar ‘tecnologias de confiança’ capazes de produzir resultados de soma não-zero em atividades sociais” (GONÇALVES, 2006, pg. 84).

Ostrom (2000a) afirma que não há uma solução para todos os problemas, como mostram as teorias que generalizam as situações, mas que existem muitas soluções para diversos tipos de problemas. Ela argumenta que “corrigir as instituições” para que passe a haver coordenação das ações individuais é um processo que acarreta diversas dificuldades, é um processo que requer conhecimento sobre as variáveis de lugar, de tempo e do conjunto de regras que seriam culturalmente aceitas e aplicáveis, além de ter que demonstrar claramente aos participantes os contextos em que estas devem ser aplicadas.

Alguns estudiosos, de acordo com a autora, apontam para uma única possibilidade de superação de problemas de produção de benefícios coletivos: a concentração do poder nas mãos do Estado, para agir de maneira coercitiva. Aqueles que defendem o controle centralizado querem uma entidade governamental externa que decida as estratégias específicas de controle da ação coletiva para a produção de um bem comum. Há também, diz a autora, outros analistas que enfatizam a ação coletiva sobre uma perspectiva privativa. Tanto os estudiosos da centralização quanto da privatização têm como princípio central o fato de que as regras institucionais devem partir de organismos externos e ser impostas àqueles que devem cooperar para a produção do bem comum.

Na teoria da empresa, o empresário reconhece uma oportunidade de produzir benefícios através de ações coordenadas entre os indivíduos e negocia contratos com os participantes estipulando a maneira a partir da qual estes deverão atuar. Os participantes podem, assim, escolher se se unem à empresa ou não. Na teoria do Estado é o governo

que reconhece a possibilidade de obtenção de benefícios a partir de algumas atividades e, neste caso, o governo pode utilizar-se de mecanismos coercitivos para organizar as atividades de cada indivíduo que produzirá o benefício coletivo.

O governante que conseguir utilizar os recursos obtidos para a promoção do bem estar de seus súditos precisará cada vez menos de mecanismos de coerção, pois ficará visível que os esforços de cada um serão convertidos em benefícios (Ostrom, 2000a). Tanto na teoria do Estado como na teoria da empresa, o peso da organização da ação coletiva recai sobre um indivíduo cujas ganâncias estão diretamente relacionadas com o excedente gerado, ambas implicam que a responsabilidade de modificar as regras institucionais e coordenar as atividades recaia sobre um indivíduo alheio ao sistema. Os responsáveis pelo funcionamento do sistema, seja ele privado ou governamental, devem impor castigos aos que não cumprirem as regras pré-estabelecidas e devem supervisionar as ações dos participantes.

Nos casos em que o Estado é designado como encarregado de promover o bem coletivo, a forma de atuação dos agentes públicos será essencial para a efetividade da ação e a adesão do número de participantes necessários para que a ação coletiva aconteça. Ostrom (2000a) diz que os funcionários públicos tendem a impor regras de uma maneira geral, sem considerar as especificidades de cada região e esta forma de atuar proporciona aos indivíduos um diagnóstico de ineficácia em relação às atividades desses agentes públicos, o que pode inibir a sua contribuição.

Ostrom aponta para a possibilidade de duas alternativas aos modelos estatais e privados descritos: um modelo que incorpora variações e misturas de tipo privado e público, pois, frequentemente, instituições privadas e públicas dependem uma da outra; e outro modelo em que os participantes estabelecem um contrato vinculante em que se comprometem com estratégias de cooperação que eles mesmos elaboraram, conhecido como autogoverno.

Gonçalves também enfatiza a possibilidade de as instituições resolverem problemas de ação coletiva na medida em que exercem o papel de coordenar as ações dos indivíduos que não conseguiriam realizar seus objetivos através de iniciativa pessoal.

A solução proposta por Gonçalves (2006) para superar o dilema da ação coletiva é a oferta de incentivos para estimular os indivíduos a cooperar para a produção de um benefício coletivo. O autor ainda aponta a possibilidade de oferecer dois tipos de incentivos: positivos, que ofereceriam vantagens para aqueles que contribuíssem, e

negativos, de natureza coercitiva, impondo determinado comportamento com punições para os que não agissem de acordo com o estabelecido.

A análise pode ser direcionada tanto para a busca dos agentes políticos capazes de solucionar problemas de coordenação quanto para as “regras do jogo”. Este último enfoque possui a faculdade de expressar as relações de poder e as possibilidades que cada grupo de interesse usufrui (REIS, 2000).

O papel do Estado, por exemplo, no desempenho da função de coordenar as políticas públicas tem sido alvo de muitas críticas. Alguns pesquisadores afirmam que o papel do Estado como agente centralizador da ação é fundamental para o desenvolvimento desta, enquanto que outros defendem uma maior participação da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas, uma vez que é a sociedade que arca com os custos da política e que sofre os problemas que se visa resolver.

#### *Coerção, punição*

O argumento sobre o papel das instituições no aumento da cooperação para provisão de um bem coletivo está associado, entre outras coisas, à possibilidade de fiscalizar e estabelecer punições àqueles que não contribuem. Assim como qualquer ação que envolve organização, a fiscalização e a aplicação de sanções envolvem custos adicionais que devem ser considerados pelos participantes.

Uma das soluções propostas por Ostrom (2000a) ao problema de compromisso com as regras de contribuição devido à tentação de infringir ao pacto de cooperação estabelecido é a imposição de penalidades àqueles que não cumprem o acordo. Quando a coerção não é externa, quando a supervisão dos indivíduos cabe a eles mesmos, de acordo com a teoria da escolha racional a supervisão não é realizada. Entretanto, Ostrom demonstra que diversas sociedades têm criado instituições sociais, se comprometido e supervisionado o cumprimento das regras.

Ostrom (2000a) procura demonstrar que quando há um monitoramento das ações dos indivíduos e aplicação de sanções àqueles que não cooperam, os usuários encontram-se dispostos a pagar para castigar aqueles que optaram pela deserção. Diversos estudos procuram mostrar que os indivíduos estão dispostos a punir aqueles que não cooperam, pois aqueles que cooperaram não querem arcar com os custos sozinhos. Quando os usuários discutem abertamente e acordam seus próprios níveis de

contribuição e seus sistemas de sanções, o descumprimento dos acordos se mantém baixo e se obtém resultados perto do ótimo.

Fehr e Gächter (2000) argumentam que os indivíduos, ao perceberem que arcaram com o custo do benefício que outros estão se beneficiando, tornam-se propensos a punir aqueles que não contribuíram, mesmo que a punição tenha custos para os que aplicam.

The apparent willingness to punish constitutes a credible threat for potential free riders and causes a large increase in cooperation levels: very high or even *full cooperation* can be achieved maintained in the punishment condition, whereas the same subjects converge toward *full defection* in the no-punishment condition (FEHR; GÄCHTER, 2000, p. 993, grifo dos autores).

Em jogos de escolhas múltiplas o grau de cooperação aumenta ao longo das rodadas quando há sanções para aqueles que não cooperam. Na presença de mecanismos de punição, o efeito carona torna-se uma estratégia menos utilizada. Entretanto, em jogos de única rodada, quando aplicar sanções é custoso para o aplicador, indivíduos racionais não punem os “caronas” (FEHR; GÄCHTER, 2000).

### **1.3 Um Modelo Alternativo**

A teoria da ação coletiva é um dos temas centrais da ciência política e chega a ser considerada por muitos o núcleo da justificação da existência do próprio Estado. Problemas de ação coletiva perpassam relações internacionais, legisladores quando criam orçamentos públicos, burocracias públicas, e estão no núcleo das explicações para votações, formação de grupos de interesse, e controle de cidadãos pelos governos em uma democracia. A partir dessas questões, Ostrom (1997) aponta a importância de se ter uma base empírica da teoria da ação coletiva. Ela afirma que, entretanto, ainda não desenvolvemos uma teoria comportamental da ação coletiva baseada em modelos de consistência individual com evidências empíricas sobre como os indivíduos tomam decisões em situações de dilemas sociais.

Devido aos limites da teoria da escolha racional para a análise de situações que envolvem a coordenação de atores para a provisão de um benefício coletivo, outro modelo foi desenvolvido para a análise dessas situações, em que se consideram os fatores que aumentam a probabilidade de verificar níveis de cooperação significativamente altos.

Conforme ressaltado anteriormente, Ostrom considera essencial para o desenvolvimento de uma moldura teórica dos dilemas sociais que a concepção de comportamento humano como inteiramente racional represente apenas um dos modelos de racionalidade a serem considerados. A autora faz um esforço de desenvolver uma teoria mais geral, que vai além da teoria da escolha racional para entender o comportamento humano. Ela propõe uma solução construída a partir do núcleo do modelo racional, adicionando elementos estruturais (FROHLICH & OPPENHEIMER, 2006).

Basurto e Ostrom (2008) ressaltam que, apesar de seu esforço de ir além da alegoria clássica proposta por Hardin (1968), é importante não descartar suas previsões para os recursos de uso comum. Os autores afirmam que o principal problema da análise dele é apresentar “a tragédia” como um fenômeno universal. Os utilizadores dos recursos de uso comum, de acordo com a tragédia dos comuns, estariam encurralados e necessitariam de intervenções externas para retirá-los da sobreutilização.

Pesquisas de campo mostram que indivíduos sistematicamente se engajam em ações coletivas para prover bens públicos locais ou administrar recursos de uso comum sem uma autoridade externa para induzir ou impor sanções. Ostrom (2000a) analisa mais de mil casos de ação coletiva coordenada para a utilização de um recurso comum e aponta para as dificuldades de articulação e as características dos casos de sucesso na produção do bem comum.

Para a análise de provisão de benefícios coletivos é importante fazer uma diferenciação entre situações com problemas de possibilidades de exclusão (*excludability*) e capacidade de subtração (*subtractability*).

A impossibilidade da exclusão caracteriza o dilema da ação coletiva e, conforme ressaltado anteriormente, corresponde a situações em que o benefício está disponível a um grupo independente de seus membros terem contribuído ou não para a sua provisão. Quando a exclusão daqueles que não contribuíram é custosa, ou até mesmo impossível, aqueles que desejam prover um bem ou serviço encontram um potencial efeito carona ou problema de ação coletiva (OSTROM, 2005).

Outra forma de diferenciar os bens é pela capacidade de subtração, ou seja, quando trata-se de um recurso limitado e a utilização deste bem por um indivíduo altera a quantidade disponível para os demais. Os custos relativamente altos de excluir os apropriadores de recursos limitados são similares aos custos de excluir beneficiários potenciais de bens públicos. Em ambos os casos, afirma Ostrom (2000a), há a

possibilidade do efeito carona, pois a tentação de evitar contribuir para a provisão de um sistema de recursos ou para a manutenção de um bem público é grande. A dificuldade de exclusão se aplica a ambos os casos, mas os problemas de sobreutilização e congestionamento existem apenas nos casos de recursos de uso comum, onde há o limite da quantidade de unidades de recurso produzida.

Esta diferenciação é importante pois as proposições de ações coletivas que se baseiam na impossibilidade de subtração dos bens públicos não se aplicam a uma análise da apropriação de unidade de recurso comum. Mas o processo de formular, implementar e fazer cumprir um conjunto de regras para coordenar atividades de provisão é equivalente à produção de um bem coletivo local (OSTROM, 2000a).

Ostrom (2000a) explica por meio de uma análise institucional a maneira como comunidades inventam formas distintas de administrar bens comuns. Seu trabalho representa um esforço no sentido de criticar os fundamentos da análise política que tem sido aplicada a diferentes tipos de uso de recursos naturais por grupos e populações, além de apresentar exemplos empíricos de organizações bem e malsucedidas de regulação e administração destes recursos. Seu esforço é o de desenvolver melhores instrumentos para a compreensão das capacidades de instituições de autogoverno na regulação de recursos de uso comum.

O comportamento em dilemas sociais é afetado por muitas variáveis estruturais, como o tamanho do grupo, heterogeneidade dos participantes, sua dependência sobre os benefícios recebidos, as taxas de desconto, o tipo de previsão dos processos de transformação envolvidos, envolvimento dos níveis organizacionais, técnicas de monitoramento e informações disponíveis aos participantes (OSTROM, 1997). Algumas destas variáveis se referem a atributos internos do grupo e outras a características externas.

As variáveis internas, segundo a autora, que afetam as escolhas estratégicas dos indivíduos são: (i) número de pessoas com poder de decisão; (ii) número de participantes mínimo necessário para atingir o benefício coletivo; (iii) as semelhanças de interesses; (iv) a presença de participantes com perfil de liderança; (v) e as taxas de desconto – desconto aos rendimentos futuros para que se possa utilizar mais unidades de recursos para aumentar a probabilidade de sobrevivência neste ano, quando a segurança física está ameaçada pela dificuldade de provimento (OSTROM, 2000a, p. 298).

Os esforços recentes para modificar a teoria da ação coletiva, segundo Ostrom, têm abordado quase exclusivamente as características internas descritas e negligenciam

alguns atributos externos que devem ser considerados na análise. Ostrom (2005) caracteriza em três tipos as variáveis exógenas que afetam a arena de ação: (i) as regras usadas pelos participantes para ordenar suas relações, (ii) os atributos do mundo físico e (iii) a estrutura de uma comunidade mais geral em que cada arena particular está posicionada. Em relação ao item (i) deve-se considerar a necessidade de incluir os custos de informação e transição das regras para que o bem seja provisionado.

Os atributos de uma comunidade afetam a estrutura da arena de ação. Os atributos de uma comunidade que são importantes na influência de arenas de ação incluem: os valores do comportamento aceitos de uma maneira geral na comunidade; o nível de entendimento comum que os participantes compartilham (ou não) sobre a estrutura de tipos particulares de arena de ação; a extensão da homogeneidade nas preferências dos que vivem na comunidade; o tamanho e a composição da comunidade relevante; e a extensão e desigualdade dos recursos básicos entre os afetados (OSTROM, 2005, p. 26-7).

A conduta de um indivíduo depende do modo como este reconhece, considera e avalia os custos e benefícios das ações, assim como a percepção de seu vínculo com os resultados que também incluem uma mescla de custos e benefícios.

Há vários fatores de incerteza que são externos aos bens comuns e aos apropriadores que deles se utilizam. Um fator fundamental de incerteza, apontado por Ostrom (2000a), é a falta de informação, pois a estrutura do sistema de recurso deve ser claramente definida. Para conseguir determinar seus limites e características é preciso uma observação cuidadosa. O modo como as ações dos apropriadores influenciam no sistema também deve ser determinado. Com o tempo se adquire conhecimento sobre o comportamento dos outros, facilitando o comportamento estratégico dos participantes.

A informação disponível aos apropriadores varia de acordo com cada situação, com o número de participantes, a complexidade da situação e a estabilidade dos fatores que afetam o comportamento individual e as respostas dos sistemas de recursos (OSTROM, 2000a).

As oportunidades e constrangimentos que os indivíduos enfrentam em uma situação particular, a informação disponível, os benefícios que obtêm e como eles raciocinam sobre uma situação são afetados pelas regras ou ausência de regras que estruturam uma situação (OSTROM, 2005).

O modelo de Ostrom enfatiza mais a importância das regras do que a teoria dos jogos, que se preocupa com as regras na medida em que elas ajudam a definir situações de escolhas e os resultados associados a essas escolhas. Ostrom (2005) aponta para a importância do questionamento sobre como as regras se formaram em situações de ação coletiva quando se está interessado no processo de governança. As regras, que não precisam ser escritas ou resultar de procedimentos legais, são frequentemente criadas pelos indivíduos para alterar a estrutura de situações repetitivas de modo a tentar melhorar os resultados alcançados (OSTROM, 2005, p.18).

A definição de regras utilizada por Ostrom aproxima-se do conceito de regulação, ou seja, elas podem ser pensadas como um cenário de instruções para criar uma situação de ação num ambiente particular. As regras partilham problemas de falta de clareza, equívocos e mudanças que tipificam qualquer fenômeno baseado na linguagem. A estabilidade das ações ordenadas por regras depende do significado compartilhado designado às palavras utilizadas para formular um conjunto de regras. A estabilidade das relações ordenadas por regras também dependem da coação (*enforcement*), pois, se o risco de exposição e sanção é alto, os participantes podem esperar que outros façam escolhas de acordo com as ações permitidas e requeridas (OSTROM, 2005, p. 20-1).

Em políticas públicas que dependem de ações de diversos atores, o processo de formular, implementar e fazer cumprir um conjunto de regras para coordenar as atividades destes atores pode ser fundamental para a eficácia da política.

Os problemas de ação coletiva que devem ser resolvidos, segundo Ostrom, são: provisão, compromisso e supervisão, ou seja, o desenho institucional formulado para garantir a coordenação das ações de modo a gerar benefícios coletivos, a participação dos indivíduos e a supervisão para garantir o cumprimento das regras estabelecidas.

Ostrom (2000a) argumenta que, para entender a motivação dos indivíduos a cooperarem para a produção do bem coletivo, é necessário considerar a complexidade das relações internas e externas do grupo. Os contextos específicos devem ser considerados e algumas condições favorecem o comprometimento dos atores envolvidos, como o grau de informação de que dispõem os participantes, a comunicação entre os indivíduos, a coerência das regras com as condições contextuais, a participação dos indivíduos no processo de formulação das regras e a possibilidade de modificação destas. O monitoramento das ações também é importante para que os participantes possam reavaliar suas decisões e mensurar os resultados.

Ao desenvolver a teoria da ação coletiva, Olson admitiu a importância do tamanho do grupo, existência ou ausência de coerção e de outros mecanismos de incentivo à cooperação para a validação de sua teoria<sup>9</sup>, apesar deste preceito ser negligenciado em algumas críticas à sua teoria.

Ostrom também enfatiza o papel que a coerção pode exercer para escolha dos indivíduos sobre cooperar ou não, mas seu esforço vai além de questionar a necessidade de autoridades externas imponham sanções aos indivíduos. **O modelo proposto por ela inova no fato de que independe de coerções externas a construção de um desenho institucional adequado, que garanta a transformação das regras para uma efetiva coordenação das ações individuais.** A autora busca identificar as variáveis que devem ser analisadas em qualquer tentativa de explicar e prever quando se aumenta a probabilidade de coordenação entre os atores envolvidos na utilização ou provisão de um benefício coletivo.

Em um sentido mais geral, todos os arranjos institucionais podem ser considerados como jogos, em que as opções particulares disponíveis, a sequência destas opções, a informação disponível e as recompensas ou castigos relativos às possíveis jogadas podem alterar o padrão dos resultados alcançados.

A possibilidade de alteração de regras e padrões de uma comunidade, visando estabelecer coordenação de uma ação coletiva, depende de características internas, como (i) A maioria dos participantes deve saber que a construção de novas regras poderá afetá-los diretamente; (ii) a maioria dos participantes deve valorizar altamente a produção deste bem comum; (iii) os participantes devem enfrentar custos relativamente baixos de informação, transformação e execução; (iv) a maioria dos participantes deve compartilhar normas generalizadas de reciprocidade e confiança na atuação de cada um, na medida em que o cumprimento da função de um fortalece a necessidade de execução da atividade do outro; (v) a maioria dos participantes deve estar ciente de que será prejudicada se não adotar as novas regras; e (vi) o grupo de participantes deve ser relativamente pequeno e estável (OSTROM, 2000a, p. 331).

Em estudo posterior, após a utilização de diversos métodos empíricos e teóricos para buscar entender como grupos de indivíduos se organizam e conseguem prover

---

<sup>9</sup> “Se um grupo terá ou não condições de se prover de um benefício coletivo sem coerção ou induções externas dependerá portanto, em um grau considerável, do número de indivíduos do grupo, já que quanto maior o grupo, menor a probabilidade de que a contribuição de qualquer membro seja perceptível” (Olson, p. 21).

benefícios coletivos, Ostrom conclui que nenhuma variável tem o mesmo efeito em todos os cenários.

Sometimes increasing the size of a group (within a range) has a positive effect on levels of cooperation (Agrawal 2000; Agrawal and Goyal 2001; Isaac et al. 1994) and sometimes a negative effect (Richards and Andersson 2001; Poteete and Ostrom 2004; Diekmann 1986). Sometimes assigning assured property rights to a resource leads users to adopt long-term strategies that are consistent with sustaining a resource (Blomquist 1992). In other settings, assigning private property rights leads to accelerated harvesting (Mwangi 2007). Sometimes repeating a situation has a positive effect (when participants know with whom they are interacting), and sometimes a negative effect (contributions in repeated public good games fall off over time in repeated games without communication) (Isaac and Walker 1998). Heterogeneity within groups also generates positive, neutral, or negative impacts on levels of cooperation (Baland and Platteau 1996, 1999) (OSTROM, 2008, p. 7).

As estratégias escolhidas pelos indivíduos que se encontram em dilemas sociais variam imensamente e, conseqüentemente, o resultado que obtêm também. Este fato desafia igualmente a elaboração teórica e a pretensão da ciência política de chegar a uma teoria da ação racional: “A major challenge is building a more general theory of individual behavior that helps us understand the vast heterogeneity in behavioral patterns and outcomes obtained by individuals facing other social dilemmas” (OSTROM, 2008, p. 7-8).

Há uma diferença significativa entre ação coletiva com condições similares ao Dilema do Prisioneiro com uma única rodada e com a impossibilidade dos jogadores se comunicarem e ação coletiva de um problema contínuo, com relações contínuas entre os jogadores. No primeiro modelo a ação coletiva provavelmente terá resultados similares aos previstos por Olson, enquanto que o segundo modelo poderá desenvolver um cenário de cooperação como previsto por Ostrom, uma vez garantidas as condições descritas pela autora. O modelo proposto por Olson se verifica em diversos casos, mas Ostrom procura demonstrar que muitas vezes os indivíduos cooperam apesar destas condições e afirma que cabe à ciência política estudar os mecanismos internos e externos que favorecem este desempenho (OSTROM, 2000a).

O estudo de Ostrom é exemplar e deixa uma proposta para os pesquisadores interessados na análise de políticas públicas, uma vez que a análise comparada de políticas públicas de diversas áreas pode apontar para as características determinantes no processo de provisão, compromisso e supervisão.

O debate exposto neste capítulo convém para informar sobre os possíveis resultados da interação entre diversos atores para a efetivação de uma política pública.

A seguir, analisaremos a maneira como a política pública de restrição do horário de funcionamento de bares foi implementada na Região Metropolitana de São Paulo e o papel desempenhado por cada ator. Este capítulo forneceu importantes instrumentos instrumentos que serão utilizados para a identificação de características determinantes no processo de provisão, compromisso e supervisão da política de fechamento dos bares.

## **CAPÍTULO 2. POLÍTICA PÚBLICA DE RESTRIÇÃO DO HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE BARES**

As diferentes perspectivas de análise das políticas públicas podem ser aproveitadas de acordo com cada contexto. Os fatores externos são importantes para a eficácia de determinadas políticas públicas, mas isto não implica a impossibilidade de generalização de variáveis internas que aumentam a probabilidade de produção de um benefício coletivo por meio de políticas integradas.

Para implementar uma política pública é necessário considerar os arranjos institucionais, os diferentes interesses em jogo, os atores com os recursos disponíveis para a implementação, os atores com poder de veto, os atores que serão afetados pela política e os atores que precisam cooperar para a eficácia da política. Já a análise dos resultados alcançados deve compreender também as opções particulares disponíveis, a sequência destas opções, a informação disponível e as recompensas ou castigos relativos à participação de cada ator.

O estudo empírico de casos bem e mal sucedidos de implementação de políticas públicas é importante para a identificação das variáveis independentes no processo de produção do benefício coletivo.

Foi ressaltado no capítulo anterior que, em políticas públicas que dependem de ações de diversos atores, o processo de formular, implementar e fazer cumprir um conjunto de regras para coordenar as atividades destes atores pode ser fundamental para a eficácia da política. Neste capítulo será apresentada a Lei Seca, uma política pública de segurança que pressupõe a participação de diversos atores para sua implementação, de modo a comparar o desenho institucional para implementação da lei em municípios da Região Metropolitana de São Paulo.

As políticas públicas de segurança, nas últimas décadas, passaram a envolver frequentemente atores estaduais e municipais em sua implementação, exigindo uma coordenação das ações de enfrentamento à violência.

A segurança pública, até os anos 1990, era entendida como responsabilidade, principalmente, do governo estadual. O papel de reduzir a criminalidade que, até então, se restringia à atuação das polícias estaduais, foi ampliado com o envolvimento maior dos municípios na esfera da segurança (KAHN; ZANETIC, 2005). O aumento do crime e do sentimento de insegurança da população levou ao reconhecimento de que o poder

público estadual não consegue sozinho atender às demandas específicas de segurança e que os municípios detêm importantes instrumentos que podem ser articulados para colaborar nessa área.

O papel dos municípios na segurança se restringiu, no início, à criação da Guarda Municipal, mas foi a criação do Plano Nacional de Segurança Pública em 2000 que possibilitou a entrada efetiva de recursos para os municípios que tivessem Guarda Municipal para investirem em projetos de segurança. Este fator incentivou a criação e ampliação de Guardas Civis, de Secretarias e Planos Municipais de Segurança e a regulamentação de Leis e Decretos Municipais sobre aspectos relevantes da segurança, como o controle de bebidas alcoólicas (KAHN; ZANETIC, 2005).

A implementação da Lei Seca em 16 municípios da região metropolitana de São Paulo é um exemplo importante da participação municipal no combate à violência, uma vez que envolve, em diferentes graus, órgãos públicos na divulgação e fiscalização da execução da lei, além de contar com a aproximação entre estes órgãos e atores da sociedade civil como estratégia para aumentar a eficácia de suas medidas. A análise dessa política permite identificar as diferenças no desenho institucional, na formulação, na implementação e na coordenação dos atores envolvidos.

Apesar das políticas de restrição do horário de funcionamento dos bares terem o mesmo objetivo de reduzir as taxas de homicídios, as políticas assumem desenhos e alcançam resultados diversos.

## ***2.1 Pressupostos da Política de Restrição do Horário de Funcionamento de Bares***

Muitos estudos têm relacionado a violência com o consumo abusivo de bebidas alcoólicas e, a partir de 2000, esse diagnóstico passou a orientar a elaboração e execução de políticas municipais de controle do consumo do álcool como meio de reduzir a violência. Na região metropolitana de São Paulo, de 2001 a 2004, 16 municípios sancionaram leis que restringiram o horário de funcionamento de bares, conhecidas como Lei Seca. E, na zona sul da cidade de São Paulo, os distritos Capão Redondo, Jardim Ângela e Parque Santo Antônio também implementaram políticas públicas com este regulamento, por meio do chamado Pacto de Cidadania, que consistiu em um acordo voluntário estabelecido entre órgãos públicos e donos de bares (o

município de São Paulo nunca chegou a instituir a lei e a implementação da política teve que prescindir desse instrumento).

As leis que restringem o horário de funcionamento dos bares não buscam a proibição do consumo do álcool, que pode ter efeitos de substituição ou de aumento do crime (se o consumo fosse criminalizado, por exemplo). Este tipo de política foca as circunstâncias em que o efeito do álcool pode ser prejudicial.

A identificação das características comuns às vítimas de homicídios ajuda a identificar os grupos que oferecem maior risco de vitimização na sociedade, facilitando a formulação de políticas voltadas para atingir estes grupos. Os dados das vítimas permitem identificar algumas características de grupos relacionadas a uma maior probabilidade de vitimização, como, por exemplo, ser homem, jovem, de cor parda ou negra e morar em regiões periféricas de centros urbanos (MAIA, 1999; BEATO; PEIXOTO, 2005; PERES, 2007; CANO; RIBEIRO, 2007; SOARES, BATITUCCI; RIBEIRO, 2007). A vulnerabilidade traz uma nova forma de pensar os aspectos individuais, coletivos e contextuais que interferem na disponibilidade de recursos para proteção.

O modelo ecológico de geração do crime<sup>10</sup> parte da constatação da concentração de recursos socioeconômicos e de mecanismos de segregação espacial e de concentração de crimes e busca a compreensão da natureza multifacetada da violência e a identificação dos fatores que influenciam o comportamento do indivíduo, aumentando o risco de que ele cometa violência ou seja vítima dela. A criminalidade violenta ocorre em áreas específicas, no interior das comunidades, onde vítimas e agressores são originários do mesmo espaço e nele coabitam (BEATO; SILVA; TAVARES, 2008, p. 690).

Beato e outros (2008) enfatizam que os efeitos das vizinhanças e locais vão além da concentração da pobreza e passam por mecanismos institucionais e processos de interação, em que laços sociais, confiança, recursos institucionais, mas também desordem e atividades rotineiras compõem as dimensões explicativas da concentração da violência.

A teoria das “janelas quebradas” refere-se a este tipo de perspectiva e parte do pressuposto de que em uma comunidade em que uma janela é deixada sem conserto, provavelmente outras janelas serão quebradas. A relação desta teoria com o crime está

---

<sup>10</sup> SAMPSON, Robert J.; GROVES, W. Byron. Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory. *American Journal of Sociology*, Vol. 94, Issue 4, 1989.

no conceito de desordem, pois, se o comportamento relacionado à desordem não é reparado em uma vizinhança, a probabilidade de um criminoso ser pego é menor do que em áreas ordenadas, seja pela maior atenção do poder público a estas áreas ou pela presença de vizinhos preocupados que pressionam o poder público por reparos. O fato é que se a vizinhança não consegue evitar certos tipos de desordem, é provável que ela também não coopere com a polícia na identificação de criminosos potenciais (WILSON; KELLING, 1982).

O estudo de Akerman (1999) demonstra, através dos mapas de risco da violência, que os homicídios tendem a se concentrar nas áreas periféricas dos grandes centros urbanos, onde os órgãos públicos são omissos, e demonstra também que a polícia tende a dar maior atenção aos casos de crimes contra o patrimônio em detrimento dos crimes contra a pessoa. O estudo de Peres (2007) corrobora este argumento, pois a autora associa a violência a uma situação de exclusão social e ausência do poder público, uma vez que a carência de instituições mediadoras de conflitos legitima o uso da violência.

A vitimização varia de acordo com o local e também com as atividades realizadas pelas pessoas, por exemplo, mulheres que trabalham em casa estão mais suscetíveis a sofrer violência doméstica do que serem vítimas de desconhecidos. Assim, é necessário se considerar as atividades e os fatores de risco.

Muitas atividades humanas se organizam de acordo com ciclos, como, por exemplo, o ciclo diário, a alternância de dia e noite, luz e sombra. As atividades domésticas, escolares, relativas ao trabalho e à diversão, por exemplo, se organizam em ritmos rotineiros e outros comportamentos são afetados por elas, como, por exemplo, os crimes. A vitimização varia de acordo com as atividades de rotina, principalmente no que se refere ao homicídio. A relação entre agressor e vítima varia de acordo com o estilo de vida da vítima (SOARES et al, 2009).

A análise dos dados do Boletim de Ocorrência no município de São Paulo demonstra a concentração de 50% dos casos de homicídio nos finais de semana, sendo que 41,1% dos eventos registrados ocorreram entre as 19h e 1h (KAHN, 2009). Esse tipo de concentração justifica a implementação de leis de restrição do horário de funcionamento de bares, uma vez que se busca alterar as atividades de rotina relacionadas ao consumo do álcool, diminuindo os fatores de risco e possibilidades de vitimização.

Ao lado das armas de fogo, as bebidas alcoólicas são consideradas um dos mais importantes fatores criminógenos, que potencializam a violência. Uma pesquisa

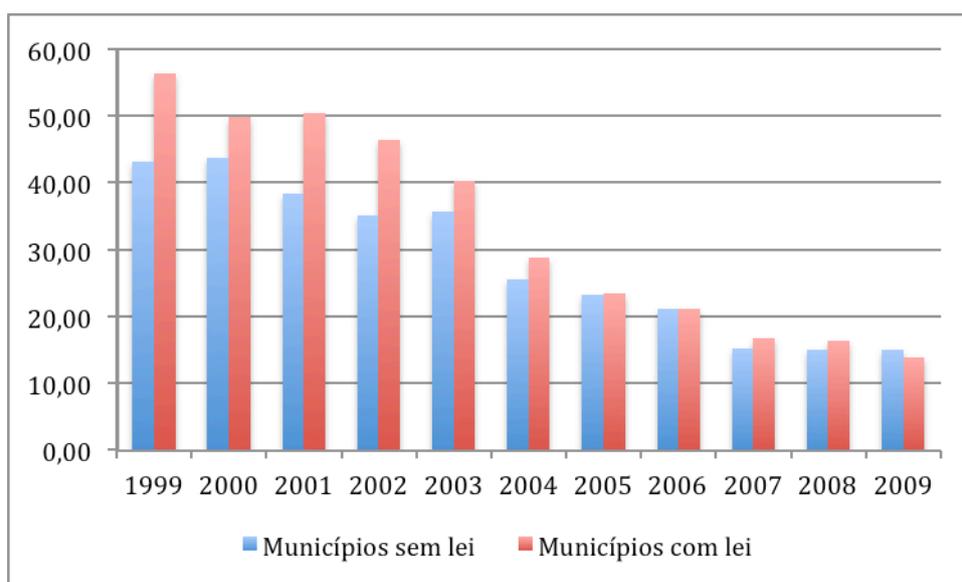
realizada pelo Instituto Futuro Brasil realizada em 2003 mostrou que o consumo de álcool é maior entre os homens e jovens ( $p < 0,000$ ), sendo a população de 20 a 39 anos a que mais consome álcool (54,3%), seguida da faixa de 40 a 59 anos (49,6%) e dos adolescentes de 16 a 19 anos (45,6%). Na população de 60 anos ou mais essa proporção cai para 29,2% (KAHN; ZANETIC, 2005).

Há uma estreita ligação entre o consumo de álcool e ser vítima de algum crime. A Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, em parceria com a Secretaria Estadual de Saúde, analisou as declarações de óbito e dados do Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade do Município de São Paulo (PRO-AIM) do segundo semestre de 2001 e revelou uma significativa taxa de vítimas de homicídios que haviam consumido bebida alcoólica. De 2.714 laudos examinados houve solicitação e realização do exame toxicológico em 45% deles e, dentre estes, 42,5% revelaram que as vítimas haviam utilizado substâncias alcoólicas (GAWRYSZEWSKI, KAHN & JORGE, 2005). Deve-se ressaltar que os resultados dizem respeito apenas às vítimas cujo exame foi solicitado, e não é claro qual o critério adotado para proceder a tal solicitação em alguns casos e não em outros. Em 1994 o Instituto de Medicina Forense de São Paulo analisou o índice de alcoolemia em 5960 vítimas de ferimentos fatais e 52,3% das vítimas de homicídio apresentaram alcoolemia positiva (DUAILIBI, 2007).

O mapeamento da criminalidade em Diadema detectou que 49,5% dos homicídios aconteciam nas imediações de bares e similares (DUAILIBI, 2007). Em Diadema, em 2001, ano anterior à promulgação da Lei Seca, 60% dos 238 homicídios ocorridos aconteceram entre 23 e 6h, nas proximidades de locais que vendiam bebidas alcoólicas para consumo imediato (MIKI, 2008).

Conforme podemos verificar no Gráfico 1 abaixo, a partir de 1999, houve uma queda generalizada das taxas de homicídios na Região Metropolitana de São Paulo. Entretanto, nos municípios que implementaram a Lei Seca, que possuíam taxas mais elevadas do que os demais municípios, a queda foi mais acentuada.

**Gráfico 1 - Taxa de Homicídios por Cem Mil Habitantes na Região Metropolitana de São Paulo**



Fonte: SSP/SP e IBGE.

Apesar dos homicídios já estarem em queda nos municípios que adotaram a lei seca na Região Metropolitana de São Paulo, esta tendência se acentuou 15% depois da implementação da lei (BIDERMAN; DE MELLO; SCHNEIDER, 2006). Os municípios que implementaram esta lei apresentavam níveis de violência mais altos que os demais da região metropolitana de São Paulo e, para reverter esse quadro, outras políticas podem ter sido implementadas nestes municípios conjuntamente. Biderman, De Mello e Schneider (2006) consideraram em sua análise outras políticas que podem ter contribuído para este processo. Considerando a endogeneidade e controlando o impacto de outras políticas, os autores estimam que a restrição do consumo de álcool nessas cidades reduz em 10% as taxas de homicídios.

Apesar de se verificar uma queda generalizada dos homicídios na região, é possível verificar uma diferença entre os municípios que adotaram a lei e os que não adotaram. Os municípios adotaram a lei entre 2001 e 2004. Nos municípios em que houve a restrição do funcionamento dos bares a diminuição dos homicídios do segundo semestre de 1999 (julho-dezembro de 1999) para o segundo semestre de 2004 (julho-dezembro de 2004) foi de 54%, enquanto que nos demais municípios a redução desse período foi menos pronunciada – 44% (BIDERMAN; DE MELLO; SCHNEIDER, 2006). As leis que fecham os bares em determinados horários procuram diminuir os fatores de risco. Mas, como demonstrado acima, os fatores de risco não se verificam igualmente em todas as regiões e para todos os perfis. Esta heterogeneidade justifica,

inclusive, a concessão de alvará de funcionamento para os bares que comprovarem determinadas características de segurança.

O álcool é um importante facilitador de situações de violência e aumenta o risco de um indivíduo ser perpetrador ou vítima de agressões. O álcool afeta diretamente funções cognitivas e físicas, além de reduzir o autocontrole e a habilidade de processar informações e avaliar situações de risco, ou seja, diminui a capacidade de julgamento e torna o indivíduo mais vulnerável a situações de conflito e vitimização por homicídio (DUAILIBI, 2007; KAHN; ZANETIC, 2005).

A lei seca não foi responsável exclusiva pela queda dos homicídios nos municípios que a implementaram, mas ela contribuiu para essa redução. O intuito desse trabalho não é determinar qual o impacto que esta lei teve na redução de homicídios, mas entender o processo de implementação de maneira comparativa e, para isso, procuramos identificar os pressupostos nos quais a Lei Seca está baseada para a prevenção do crime, mais especificamente dos homicídios.

O objetivo desta pesquisa não é direcionar o foco a uma teoria e enfatizar as semelhanças que decorrem dela, mas contrapor os diferentes processos de implementação da Lei Seca de modo a considerar o que Soares (2008) caracteriza como parâmetros sistêmicos, ou seja, as diferenças empíricas nas tentativas de aplicá-la.

## ***2.2 Implementação da Lei Seca na Região Metropolitana de São Paulo***

O primeiro município a implementar a Lei Seca na Região Metropolitana de São Paulo foi Barueri. A idéia para implementação da lei surgiu de um estudo realizado pelo sociólogo Guaracy Mingardi para a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, que apontava o consumo de álcool como um dos principais fatores para a vitimização de homicídios da Região Metropolitana de São Paulo<sup>11</sup>.

A Lei nº 1214 (ver Anexo A), sancionada em março de 2001 em Barueri pelo então prefeito Gilberto Macedo Gil Arantes, estipulou a concessão de licença de funcionamento a bares e estabelecimentos similares a uma distância mínima de 300 metros da entrada de estabelecimentos de ensino e limitou o horário de funcionamento

---

<sup>11</sup> Segundo entrevista realizada com João Palma, Secretário de Cultura de Barueri no período da implementação da lei e representante do Poder Executivo Municipal no Fórum Metropolitano de Segurança Pública.

dos bares das 6h às 23h. De acordo com a lei, que ficou conhecida como Lei Seca<sup>12</sup>, este horário pode ser alterado conforme as peculiaridades do estabelecimento e do local, desde que haja interesse público, preservadas as condições de higiene e segurança do público e do prédio. As concessões dependem de parecer de comissão instituída exclusivamente para esse fim. A inobservância do horário de funcionamento estipulado implica em penalidades que variam de acordo com a recorrência da infração, variando de uma inadvertência, passando por duas multas e podendo chegar à cassação da licença de funcionamento do estabelecimento.

A Lei Seca entrou na agenda de outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo através de um mecanismo de difusão de políticas, que se baseia no aprendizado pela experiência de outros. Segundo Meseguer (2005), o processo de difusão é, muitas vezes, mediado por uma proximidade geográfica. O mecanismo de difusão pode ser coercitivo, dirigido por uma entidade nacional para uma entidade subnacional, ou uma ação voluntária, que é característica da difusão por aprendizado.

O caso de Diadema é ilustrativo, pois a implementação da lei foi precedida de uma análise dos registros diários dos boletins de ocorrência de homicídios, para avaliação de suas características, causas, locais e horário de ocorrência e estudo da densidade de pontos de venda de álcool na cidade. O planejamento do fechamento de bares foi acompanhado de pesquisas de opinião pública e entrevistas com líderes comunitários e comerciantes para avaliar as reações e expectativas da população em relação a esta lei (DUAILIBI, 2007). A implementação da Lei Seca em Diadema, se aproxima do modelo de difusão de políticas apresentado por Meseguer (2005) como racional.

No modelo racional o governo analisa todas as informações da região onde será implementada a política independente da política de origem e, idealmente, chega às mesmas conclusões antes de implementar. O modelo racional revisa as relações causais entre a política e seus resultados. Mas há outro tipo de aprendizado de política, destacado pelo autor, que é mais comum – o modelo delimitado (*bounded*). Neste modelo, o governo analisa apenas as informações relevantes, que são, geralmente, as que estão disponíveis e os políticos não pesam da mesma maneira todas as informações,

---

<sup>12</sup> A Lei Seca mencionada nesta pesquisa refere-se a leis municipais de restrição do horário de funcionamento dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas para consumo imediato. Esta lei difere da lei sancionada posteriormente pelo governo federal (Lei 11.705/2008), que foi apelidada com o mesmo nome, e regulamenta a relação entre o consumo de bebidas alcoólicas e o trânsito, com as respectivas penalidades de sua infração.

algumas informações se tornam mais representativas do que outras, como, por exemplo, o sucesso inicial da política.

Em Itapeçerica da Serra foi realizada uma pesquisa pelo comando da Polícia Militar local que identificou que a maior parte dos homicídios ocorria em bares ou em seu entorno. Esta pesquisa deu subsídio à prefeitura para a implementação da lei de restrição do horário de funcionamento dos bares<sup>13</sup>. Entretanto, ao contrário de Diadema e Barueri, não foi realizada consulta aos donos de bares ou à população antes da lei ser sancionada. Este modelo pode ser considerado uma mescla do delimitado e do racional, uma vez que buscou identificar a relação entre as variáveis álcool e homicídios, mas não contemplou a identificação de variáveis contextuais que poderiam dificultar ou, até mesmo, impossibilitar sua implementação.

Já o modelo de difusão da política no município de Itapevi pode ser considerado estritamente delimitado, pois foram consideradas apenas as informações que já se encontravam disponíveis: a pesquisa fornecida pela SSP e o modelo da lei implementada em Barueri.

Há, entretanto, um terceiro processo de difusão que não se baseia no aprendizado, na reflexão sobre a política e seus resultados. O processo de imitação (*emulation*) é uma ação cega e há fortes evidências, segundo Meseguer, de que ele tem direcionado uma vasta gama de reformas sociais e econômicas.

É possível verificar que a difusão do controle do álcool como prevenção da violência na agenda dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo aconteceu, em parte, pelo modelo de imitação. Alguns municípios sancionaram a lei nos mesmos moldes que municípios vizinhos pois estes obtiveram resultados satisfatórios. A implementação, os resultados e possíveis ampliações dessa lei foram discutidos diversas vezes nas reuniões do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo<sup>14</sup>, instância que teve grande importância no processo de disseminação da política, como veremos a seguir.

Depois da implementação da Lei Seca em alguns municípios, alguns gestores perceberam que, no horário de fechamento dos bares, seus munícipes iam beber em municípios vizinhos onde a lei não tinha sido sancionada. Com receio de que houvesse uma migração da violência relacionada ao consumo do álcool, alguns prefeitos e

---

<sup>13</sup> Segundo entrevista realizada com Lacir Ferreira Baldusco, ex-prefeito de Itapeçerica da Serra que sancionou a Lei Seca.

<sup>14</sup> Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo. Relatório 10, 2003.

representantes municipais passaram a defender no Fórum Metropolitano de Segurança Pública que todos os municípios da Região Metropolitana de São Paulo implementassem a lei, para que ela fizesse sentido<sup>15</sup>.

Este era um tema recorrente na pauta das reuniões do Fórum, de acordo com suas atas. De acordo com a ata da reunião de 18 de novembro de 2002 do Grupo de Trabalho de Acompanhamento Legislativo do Fórum Metropolitano de Segurança Pública<sup>16</sup>:

O grupo de trabalho chegou à conclusão que os municípios não possuem muitas leis específicas sobre segurança pública e prevenção da violência – o que ressalta o caráter inovador das leis que regulam o horário de funcionamento dos estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas. Os representantes de Barueri, Diadema e Suzano afirmaram que ocorrências criminais, como homicídios, acidentes de trânsito e violência doméstica, efetivamente começaram a diminuir no período noturno após a implementação da lei estabelecendo horário para fechamento dos bares.

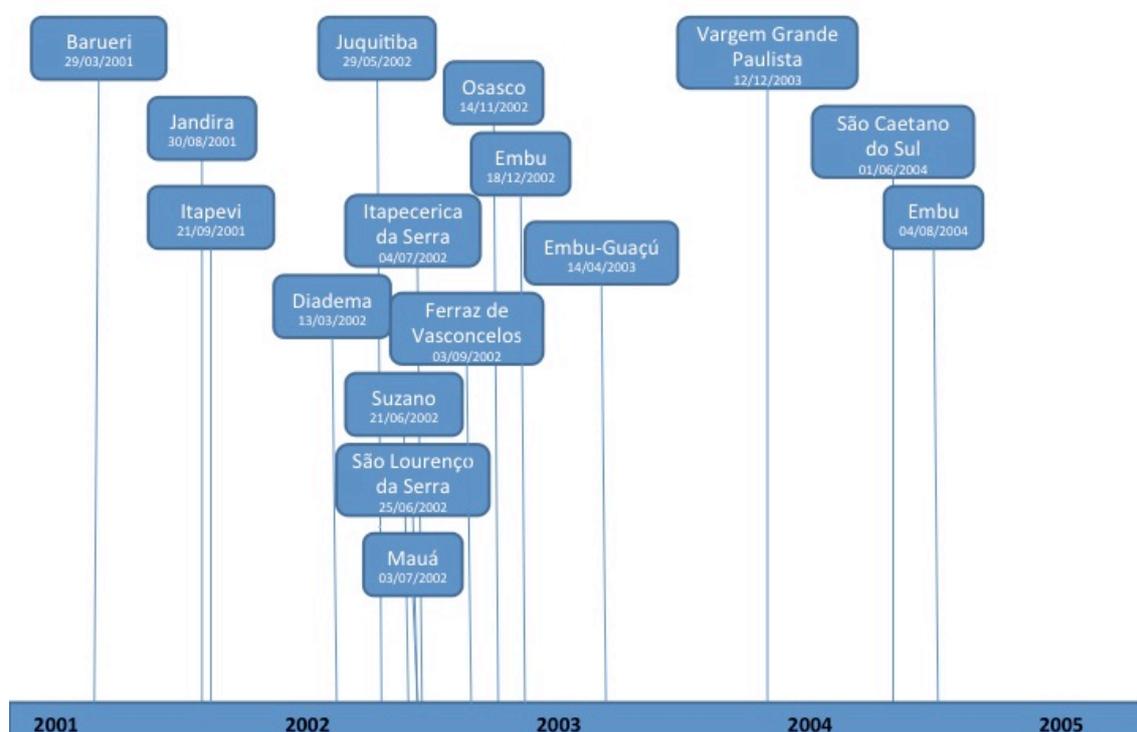
As propostas encaminhadas nesta reunião foram: (a) promover a adoção e a implementação de lei municipal regulamentando o horário de fechamento de estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas, respeitando as peculiaridades de cada cidade, nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo; e (b) criar um sistema de monitoramento e avaliação dos resultados das leis que regulam o horário de funcionamento de estabelecimentos que vendem bebida alcoólica, em parceria com o grupo de prevenção da violência. Nesta ata foram anexadas as leis de alguns municípios que restringiram o horário de funcionamento dos bares, que poderiam ser utilizadas como modelo para gestores de outros municípios que quisessem implementar lei com teor semelhante, caracterizando a difusão por imitação.

---

<sup>15</sup> Questão enfatizada nas entrevistas realizadas com João Palma, Lacir Baldusco e Dalvani Caraméz, ex-prefeita de Itapevi.

<sup>16</sup> Participaram da reunião os prefeitos de São Caetano do Sul e Salesópolis, representantes dos municípios de Barueri, Cajamar, Diadema, Embu, Guarulhos, Itapeçerica da Serra, Mauá, Osasco, Santana de Parnaíba, São Bernardo do Campo, Suzano e Vargem Grande Paulista, além de representantes do Instituto São Paulo Contra a Violência e do Núcleo de Estudos da Violência da USP

**Figura 1. Data de implementação da Lei Seca nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo**



Fonte: Elaboração própria

A adoção da lei não significa, necessariamente, que houve uma continuidade para sua efetivação. São Lourenço da Serra, Juquitiba, Embu e Poá, por exemplo, não possuíam Guarda Municipal para a fiscalização do cumprimento da lei quando ela foi sancionada. A formulação de política pública consiste na criação de cursos de ação relevantes e suportáveis para lidar com problemas e nem sempre resulta na adoção da política. Não é porque determinado assunto entrou para a agenda que, necessariamente, o governo vai atuar efetivamente para resolvê-lo (THEODOULOU, 1995).

Em Embu, por exemplo, a lei nº 2029 (ver Anexo A), sancionada em dezembro de 2002, estipulava o horário de funcionamento dos bares das 5h às 23h, mas a política foi efetivamente implementada a partir de 30 de outubro de 2003, depois de criada a Guarda Municipal (19 de junho de 2003) e uma força tarefa para fiscalização composta pela Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal e Conselho Tutelar<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Fórum Metropolitano de Segurança Pública. Relatório 10, 2003.

A adoção da Lei Seca por alguns municípios a partir do processo de difusão por imitação pode ser considerada problemática, pois apesar dos objetivos serem praticamente os mesmos, os recursos são variados.

Barueri, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Jandira, Juquitiba, Mauá, Poá, Osasco, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, Suzano e Vargem Grande Paulista sancionaram, entre 2001 e 2004, lei que restringe o horário de funcionamento dos bares. Na maioria desses municípios, a legislação obriga os bares a encerrar suas atividades as 23h, com exceção de Ferraz de Vasconcelos, Osasco e Vargem Grande Paulista, cujo horário vai até 0h. A legislação da maioria desses municípios define penalidades progressivas para os infratores, como advertências, multas e fechamento administrativo do estabelecimento. Na maior parte destas leis há a definição de bares e similares como estabelecimentos nos quais haja venda de bebidas alcóolicas para consumo imediato.

A legislação de nove dos dezesseis municípios prevê a possibilidade de prorrogação do horário de funcionamento de bares e similares mediante parecer municipal, se garantidas condições de segurança e higiene. Em seis municípios, de acordo com a legislação municipal, o parecer deve ser emitido por Comissão instituída pelo Executivo Municipal para esse fim. Em alguns casos a composição desta Comissão já está definida na lei.

Apesar da legislação que prevê a restrição do horário de funcionamento de bares e similares ser, de um modo geral, semelhante, há algumas especificidades. Em Embu-Guaçu, por exemplo, há previsão de horário especial de funcionamento nos finais de semana – até 1h da manhã – e Barueri sancionou outra lei, um ano após a Lei Seca, onde se prevê também a prorrogação do horário de funcionamento nos finais de semana e véspera de feriado até as 2h. Em Embu-Guaçu, Jandira e Vargem Grande Paulista há previsão de taxa de licença para funcionamento em horário especial.

Em Diadema, Mauá e São Caetano do Sul são considerados os bares que não possuem alvará de funcionamento, mas de formas distintas. Em Diadema foi prevista a expedição de licença especial de funcionamento para os bares nesta condição até a regularização e em Mauá e São Caetano do Sul foi previsto o fechamento do bar que funcionasse nestas condições.

Em Diadema e Suzano a legislação estipulou divulgação da lei antes de sua implementação. Houve o mesmo tipo de previsão de divulgação no decreto que regulamenta a lei de São Caetano do Sul, que foi sancionado meses após a lei. Apenas

na lei de Itapecerica da Serra e nos decretos que regulamentam as leis de Diadema e São Caetano do Sul houve previsão de fiscalização da lei.

**Quadro 1 - Codificação da Legislação que Dispõe sobre o Funcionamento de Bares**

Municípios	Barueri	Diadema	Embu	Embu-Guaçu	Ferraz de Vasconcelos	Itapecerica da Serra	Itapevi	Jandira	Juquitiba	Mauá	Poá	Osasco	São Caetano do Sul	São Lourenço da Serra	Suzano	Vargem Grande Paulista
limite de localização de bares e similares a determinada distância de estabelecimentos de ensino	L/D	L/D	L	L					L	L	L		L/D	L	L	
Horário de funcionamento	L (6h-23h)	L/D (6h-23h)	L (5h-23h)	L (5h-23h)	L (6h-24h)	L (6h-23h)	L (6h-23h)	L (6h-23h)	L (6h-23h)	L (6h-23h)	L (6h-23h)	L (5h-0h)	L/D (6h-23h)	L (6h-23h)	L (5h-23h)	L (5h-0h)
Horário especial para finais de semana e feriados	L2 (até 2h)			L (5h-1h)												
O horário em questão pode ser antecipado ou prorrogado mediante parecer	L/D/L2	L/D	L	L				L		L	L		L/D			L
Comissão instituída pelo Executivo Municipal para esse fim	L/D/L2	D	L								L		D			L
Taxa de licença para funcionar em horário especial				L				L								L
Composição da comissão	D	D									L		D			L
Os bares devem ter fixados os documentos e horário de funcionamento em local de fácil visualização do público	L/D		L		L	L2	L	L	L		L			L		L
Penalidades progressivas pra infratores	L	L/D	L	L	L	L/L2	L	L	L	L	L	L	L/D	L	L	L
Previsão de procedimento caso haja desrespeito ao fechamento administrativo				L								L		L		
Definição de bares e similares	L	L/D	L		L		L	L	L	L	L	L	L/D	L	L	L
Considera os bares que não possuem alvará de funcionamento		L/D								L			L			
Em caso de fechamento administrativo do estabelecimento é necessário aguardar determinado prazo para conceder nova licença		L/D								L			L/D		L	
Previsão de divulgação		L/D											D		L	
Fiscalização	L2	D				L/L2							D			
Leva em consideração peculiaridades de outro estabelecimentos (restaurantes, pizzarias, padarias, clubes, hotéis, associações, etc.)	L2	L/D/L2	L	L	L	L	L2		L		L	L	L/D	L	L	
Prevê algum tipo de auxílio policial				L		L						L	D	L		L

**D: Decreto L: Lei Seca L2: Lei sancionada posteriormente à Lei Seca**

Fonte: legislações municipais.

É possível verificar que em alguns municípios a lei é mais detalhada e seu desenho mais estruturado do que em outros. Um fator importante a ser diferenciado, e nem sempre identificável pela legislação, é o número de atores responsáveis pela implementação da lei.

Teoricamente, um bom desenho institucional garantido na legislação pode assegurar a implementação da política de maneira mais eficaz. Entretanto, como houve

uma difusão da lei por imitação e a estrutura da legislação foi semelhante em muitos casos em que há recursos e atores diferenciados, é preciso verificar o formato da implementação para conseguir diferenciar o desenho institucional de fato.

### ***2.3 Desenho Institucional***

Com o intuito de identificar o desenho institucional da política, os atores envolvidos na implementação, a posição ocupada por cada ator e possíveis resultados, foram selecionados quatro municípios da Região Metropolitana de São Paulo para a realização de entrevistas com os idealizadores da lei, gestores e donos de bares. Foram selecionados dois casos paradigmáticos de coordenação de vários atores para a implementação da Lei Seca – Barueri e Diadema –, e dois casos em que apenas um órgão é responsável pela implementação da lei – Itapeverica da Serra e Itapevi<sup>18</sup>.

#### *Barueri*

Barueri foi o primeiro município a implementar a Lei Seca na Região Metropolitana de São Paulo. Havia, neste município, um Comitê municipal, criado em 2000, onde se discutia a questão da violência, para compreender sua dinâmica e formular políticas de segurança pública eficazes. A política de restrição do horário de funcionamento de bares entrou para a agenda municipal após um estudo realizado pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo apontar o álcool como um dos principais fatores que se relacionam aos homicídios.

Inicialmente, o intuito era apenas sancionar uma lei que restringisse o horário de funcionamento dos bares e similares. Entretanto, vários órgãos que compõem o poder executivo municipal solicitaram que se estabelecessem outros requisitos para a regularização das condições destes estabelecimentos. A Secretaria de Saúde, por exemplo, demandou a inclusão de condições sanitárias; a Secretaria de Planejamento demandou a inclusão de documentação regularizada; foi requisitada também a proibição de concessão de alvará para novos bares que estivessem em um raio de 300 metros de estabelecimentos de ensino; entre outras demandas. Desse modo, a prefeitura teve que implementar uma lei carregada de exigências. De acordo com João Palma, Secretário de

---

<sup>18</sup> Os casos foram identificados através de breve questionário aplicado por telefone nas Guardas Municipais das cidades que implementaram a lei para verificar quais são os órgãos responsáveis pela aplicação da lei.

Cultura na época da elaboração da lei, os donos de bares encontraram mais dificuldade em se adequar às novas condições do que ao horário.

Para a definição do horário de fechamento, a prefeitura consultou alguns donos de bares de modo a verificar o horário em que o movimento ficava menor e que os donos de bares ficavam apenas “adoçando bêbado”<sup>19</sup>. O horário estipulado na lei é considerado um bom horário para que os funcionários do bar possam ir para casa de transporte coletivo municipal, afirma dono de bar de Barueri. Entretanto, alguns donos de bares não ficaram satisfeitos com o horário estabelecido e solicitaram alterações na lei<sup>20</sup>. Assim, a prefeitura passou a fazer concessões de alteração do horário para os estabelecimentos que comprovassem determinadas condições de higiene e segurança. E, posteriormente, a lei n. 1328/2002 prorrogou o horário de funcionamento dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas para consumo imediato para as 2h nas sextas-feiras, sábados e vésperas de feriado.

Foi realizada uma reunião inicial para definir o papel de cada ator, mas não eram realizadas reuniões periódicas devido à proximidade e constante troca de informações entre os participantes, afirma o comandante da Polícia Militar Dorival Alves Filho.

Em Barueri os atores envolvidos na implementação da lei eram Prefeitura, Guarda Municipal, fiscais da Prefeitura, Polícia Militar e os donos de bares. A Prefeitura era responsável pela coordenação das ações. A fiscalização era realizada estrategicamente em conjunto entre Guarda Municipal, Polícia Militar e fiscais da Prefeitura.

A lei foi divulgada na mídia e houve um período de carência, para as pessoas se adequarem às novas regras. Houve uma dificuldade inicial de adaptação, pois mudança de comportamento demanda um tempo para a assimilação das novas regras, mas depois as pessoas assimilaram. E houve ampla divulgação dos resultados<sup>21</sup>.

Donos de bares afirmam que o setor de Comunicação da Prefeitura realizou visitas aos estabelecimentos para divulgar a lei e que a abordagem durante a fiscalização era amigável, no sentido de informar e solicitar a adequação às novas regras.

Atualmente a fiscalização é realizada esporadicamente pela Guarda Municipal para a manutenção da lei, que já está institucionalizada. “Hoje, todo mundo já conscientizou (*sic*) que tem que fechar onze horas” afirma dono de bar de Barueri.

---

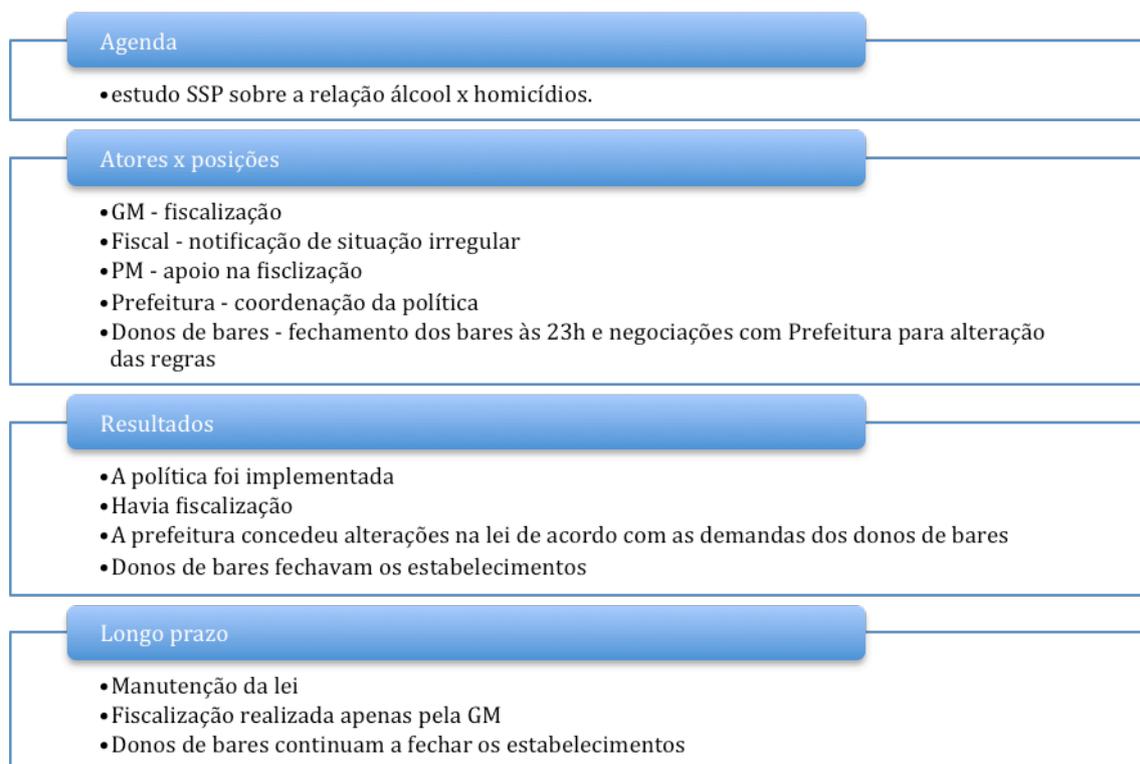
<sup>19</sup> Expressão utilizada por dono de bar para definir o momento em que o estabelecimento fica com apenas alguns clientes embriagados que o impedem de encerrar as atividades, apesar de não ser rentável permanecer aberto.

<sup>20</sup> Segundo entrevista realizada com o comandante do 20º Batalhão, em Barueri, Dorival Alves Filho.

<sup>21</sup> Idem.

É possível visualizar na figura abaixo o modo como a política pública de restrição do horário de funcionamento de bares entrou para a agenda no município; quais foram os atores envolvidos na sua implementação e suas respectivas posições; os resultados obtidos a curto prazo; e o cenário a longo prazo – atualmente.

**Figura 2 - Configuração da Lei Seca em Barueri**



Fonte: Elaboração própria

### *Diadema*

A estrutura de implementação da Lei Seca em Diadema aconteceu de maneira peculiar, pois os formuladores da política participaram também do processo de implementação. Para atuar no combate à violência, que em 1999 atingiu seu pico com 111,62 homicídios por 100 mil habitantes, as autoridades de Diadema buscaram um novo arranjo institucional para administrar a política de segurança, baseado na integração dos agentes.

A prefeitura de Diadema assumiu a co-responsabilidade pelo estabelecimento de políticas públicas de prevenção à violência, mas contou com o auxílio dos governos estadual e federal e o esforço conjunto das demais autoridades locais, sociedade civil organizada e instituições religiosas e policiais. Todos os atores participaram do debate

sobre a implementação da Lei Seca, inclusive a sociedade civil, pois foram realizadas 105 audiências públicas antes da entrada da lei em vigor (MIKI, 2008).

Em Diadema, os formuladores da política realizaram diversas reuniões com os donos de bares, consultas à população e divulgaram amplamente o conteúdo da lei e suas implicações, de modo que todos os envolvidos na política e os afetados por ela pudessem atuar a partir de uma mesma base de referência. Além das audiências públicas realizadas antes da implementação da lei, a prefeitura distribuiu panfletos, informativos e veiculou informações por meio de carros de som e reportagens de jornais e revistas (MIKI, 2008). Também foram realizadas conversas semanais com proprietários de pontos de venda de álcool previamente à adoção da lei (DUAILIBI, 2007).

Segundo o atual Secretário de Defesa Social, Arquimedes Andrade, foi instituída uma comissão gestora da política, responsável pelo planejamento e execução, composta por dois coordenadores de campos, um para cada turno do dia, fiscais de tributos imobiliários, de posturas, de meio ambiente e poluição sonora, de ambulantes e trânsito, além da Guarda Municipal. Essa comissão, conhecida como *Diadema Legal*, contava com o apoio da Polícia Militar, que acompanhava a comissão nas rondas de fiscalização e com o suporte da Polícia Civil.

A Secretaria de Defesa Social, principal responsável pela organização da política, criou também um Observatório de Segurança para subsidiar o trabalho da equipe do *Diadema Legal*. O Observatório era encarregado de analisar os Boletins de Ocorrência e produzir relatórios semanais com sugestões de locais para a comissão realizar a fiscalização.

Após dois anos de implementação da lei, a prefeitura de Diadema fez uma parceria com a Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e o Pacific Institute foi Research and Evaluation (PIRE)<sup>22</sup> para análise dos resultados referentes aos homicídios. Considerando os cinco anos anteriores à implementação da lei e os dois anos posteriores, estima-se que 273 vidas foram salvas, uma média de aproximadamente 11 por mês (MIKI, 2008).

Duailibi (2007), com a assessoria técnica do Pacific Institute for Research and Evaluation (PIRE), destaca alguns fatores que contribuíram para o sucesso da Lei Seca em Diadema. Estão entre eles o registro preciso de dados, a análise inicial dos problemas, a divulgação pública e o apoio popular à lei, as reuniões periódicas com os

---

<sup>22</sup> Organização não-governamental americana especializada em danos e mortes causados pelo consumo do álcool.

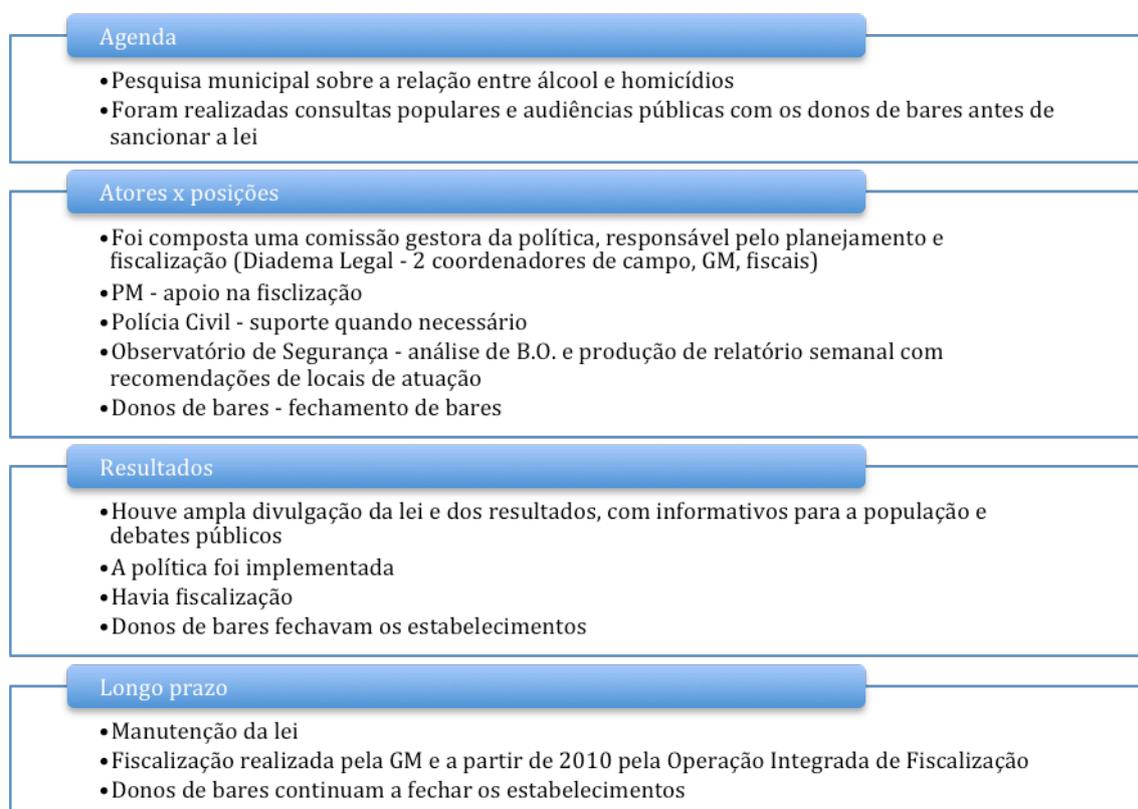
vendedores de bebidas após a adoção da lei e a fiscalização. Este conjunto de ações pode explicar, em parte, a diferença nos resultados obtidos entre as cidades da região metropolitana de São Paulo que também adotaram a lei, mas não obtiveram o êxito de deslanchar a implementação da mesma forma.

Este tipo de avaliação representa a análise voltada *para* a política, uma vez que os critérios de avaliação estão voltados para o interesse de se avaliar a importância de se manter ou alterar a política. A análise realizada pela Unifesp e pelo PIRE incorporaram tanto a avaliação do processo da política como a avaliação dos resultados.

Depois de alguns anos a política deixou de ser implementada de maneira conjunta e coordenada, ficando a cargo especialmente da Guarda Municipal. Mas, em julho de 2010, a comissão foi reinstituída sob o nome de *Operação Integrada de Fiscalização* para a retomada e aperfeiçoamento da implementação da Lei Seca.

Na figura abaixo é possível identificar as principais características da Lei Seca em Diadema.

### Figura 3 - Configuração da Lei Seca em Diadema



Fonte: Elaboração própria

### *Itapecerica da Serra*

Em Itapecerica da Serra o comando da Polícia Militar realizou uma pesquisa sobre a proximidade das ocorrências de homicídios aos bares, que subsidiou a proposta de implementação da lei de restrição do horário de funcionamento dos bares, uma vez que a Prefeitura pretendia implementar alguma política para tentar reverter a sensação de insegurança deixada pela divulgação de índice do Ministério da Justiça de que este era um dos municípios mais violentos do estado.

A Prefeitura idealizou a política, mas diversas Secretarias se envolveram, como Educação, Cultura, Segurança Urbana, Assessoria Jurídica, além da Polícia Militar e Polícia Civil. Eram efetuadas reuniões periódicas para avaliar as ações realizadas.

Foram determinados critérios para que alguns comércios ficassem abertos após as 23h. Os estabelecimentos que funcionassem de portas fechadas, com isolamento acústico, com funcionários destinados à segurança e que não atrapalhassem o sossego público poderiam permanecer abertos até 1h, bem como os bares de hotéis, clubes, associações, hospitais e eventos que cumprissem as exigências de órgãos relacionados à segurança pública.

A fiscalização era realizada pela Guarda Municipal e fiscais da prefeitura. A Polícia Militar fornecia apoio quando necessário, mas era sempre informada pela Guarda sobre o itinerário de fiscalização. Havia um número de telefone para a população denunciar estabelecimentos que estivessem funcionando inadequadamente.

Havia uma coordenação das ações pela prefeitura, que realizava reuniões periódicas para avaliar os resultados da lei. Não havia uma relação de cooperação entre Guarda Municipal e Polícia Militar antes da implementação da lei, mas a partir de então eles passaram a agir de forma coordenada.

Paralelamente a esta lei, a Prefeitura realizou ações de reurbanização, promoção de eventos culturais, abertura de quadras e escolas nos finais de semana, de modo a oferecer alternativas de lazer para a população.

Houve divulgação da lei na imprensa local. Mas, apesar dos esforços conjuntos dos órgãos públicos, a implementação foi difícil, segundo o ex-prefeito Lacir Baldusco. Muitas pessoas acreditavam que esta seria uma política que não seria implementada de fato, que “ficaria apenas no papel”, nas palavras do ex-prefeito. Muitos donos de bares questionavam a lei e criaram um encontro mensal de “botequeiros” para discutir a lei e possibilidades de contestações perante o Poder Executivo Municipal.

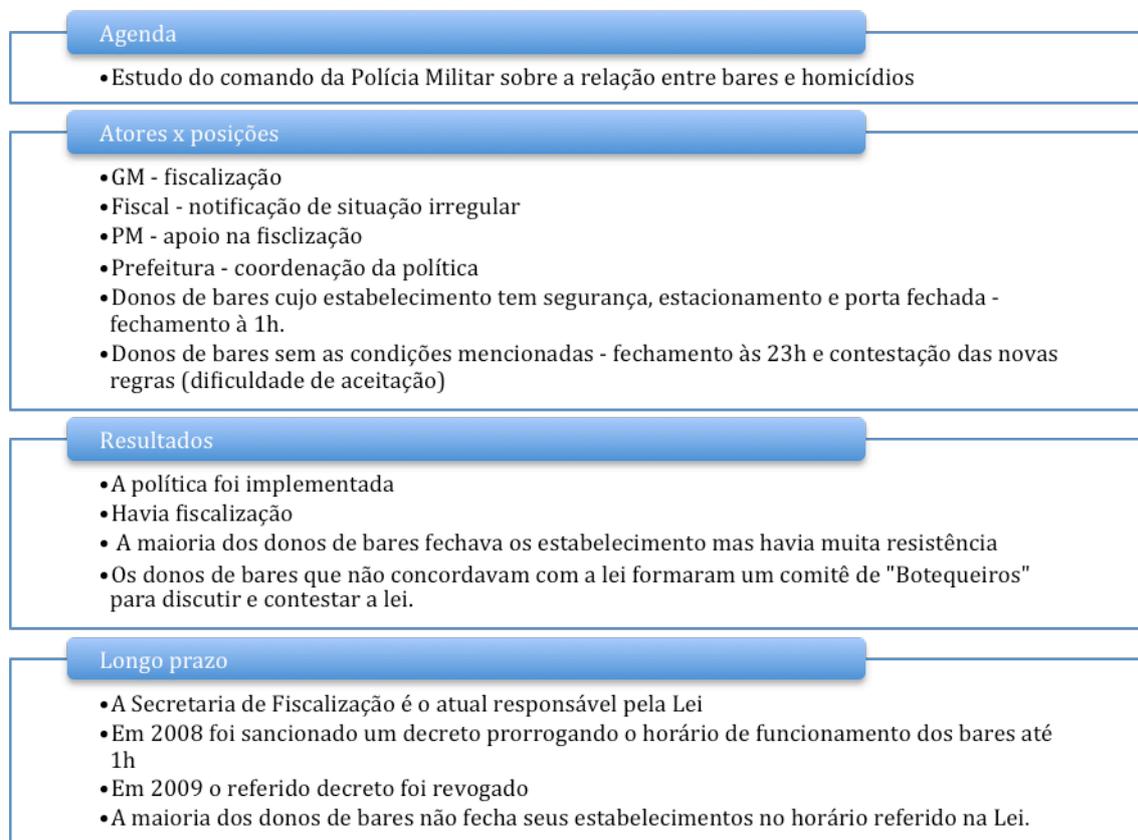
Houve dificuldade na implementação pelos seguintes fatores: pela própria reação dos comerciantes; receio dos fiscais pelo confronto com donos de bares que eram contrários à lei; estrutura de implementação excessivamente burocrática devido aos prazos de notificação, multa, fechamento etc., que deveriam se cumpridos em detrimento das demais tarefas que cada órgão é responsável por realizar.

Houve apoio da Associação Comercial de Itapeçerica da Serra, de igrejas católicas, evangélicas, etc. De acordo com o ex-prefeito a resistência se restringiu aos donos de bares e alguns infringiam a lei a despeito da fiscalização existente.

Atualmente, segundo a Guarda Municipal, a responsabilidade de implementação da lei fica a critério do setor de fiscalização da prefeitura. Quando há alguma irregularidade, o setor de fiscalização solicita que a GM compareça no estabelecimento para a entrega de documentos e notificação. O setor de fiscalização não acompanha as visitas.

Na figura abaixo é possível identificar as principais características da Lei Seca em Itapeçerica da Serra.

**Figura 4 - Configuração da Lei Seca em Itapeçerica da Serra**



Fonte: Elaboração própria

## *Itapevi*

Itapevi foi uma das primeiras cidades a implementar a Lei Seca. Esta política entrou para a agenda municipal por iniciativa do legislativo após a divulgação do estudo da Secretaria de Segurança Pública sobre a relação entre o consumo de álcool e os homicídios. Não houve apoio formal de nenhuma associação ou entidade de classe à implementação da lei neste município.

A fiscalização era realizada conjuntamente entre Polícia Militar, Guarda Municipal e Departamento de Fiscalização, que se reuniam com antecedência para definir os trajetos. A implementação foi difícil, segundo a ex-prefeita Dalvani Caraméz, a lei é antipopular e havia um receio da população por ser uma experiência nova. No início muitos bares permaneciam abertos, mas com a aplicação das penalidades previstas, eles passaram a se adequar.

Foi realizada divulgação na imprensa local e a prefeita colocava-se à disposição da população todas as quartas-feiras para audiências públicas. Nessas audiências, de acordo com a ex-prefeita, compareciam donos de bares para contestar a política, mas também compareciam familiares de frequentadores de bares para elogiá-la.

Há alguns anos a fiscalização deixou de ser realizada e a maioria dos bares voltou a abrir. Em 2010 iniciou-se a “Operação Fechamento de Bares” que retomou a fiscalização e foi realizada em conjunto entre a Secretaria de Segurança, com equipes da Guarda Municipal, Secretaria da Receita, com o Departamento de Fiscalização, e apoio da Polícia Militar, Polícia Civil e Conselho Tutelar<sup>23</sup>. De acordo com dono de bar após as rondas realizadas por esta operação as pessoas passaram a respeitar novamente a lei durante alguns meses, mas atualmente não há rondas periódicas e a maioria desrespeita a política.

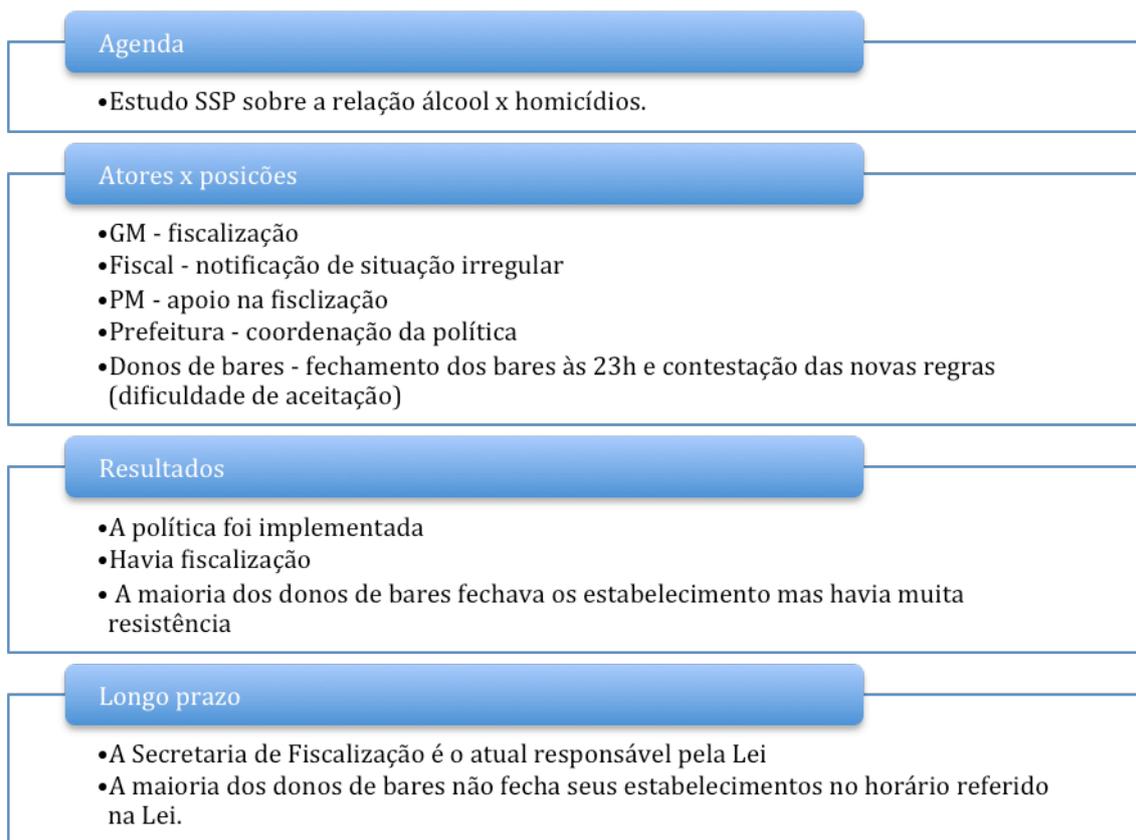
Atualmente, o Departamento de Fiscalização, da Secretaria da Receita, é o órgão responsável pela implementação da lei. Quando este órgão recebe denúncias sobre descumprimento da Lei Seca e irregularidades nos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas, o estabelecimento é notificado com a penalidade cabível.

Na figura abaixo é possível identificar as principais características da Lei Seca em Itapevi.

---

<sup>23</sup> Informação disponível em [http://www.webdiario.com.br/?din=view\\_noticias&id=40428&search=furlan](http://www.webdiario.com.br/?din=view_noticias&id=40428&search=furlan), acessado em 09/02/2011

**Figura 5 - Configuração da Lei Seca em Itapevi**



Fonte: elaboração própria

## **2.4 Observações Gerais Sobre os Casos Analisados**

Em todos os municípios analisados é possível identificar, inicialmente, a coordenação das ações de diferentes órgãos públicos para a implementação da Lei Seca e, de alguma forma, todos deixaram de exercer a coordenação em algum momento, seja para retomá-la posteriormente ou não.

Itapeverica da Serra e Itapevi, depois da troca de governo municipal, deixaram de exercer não só a coordenação das ações, mas também a fiscalização. Estes dois municípios, que haviam encontrado forte resistência dos donos de bares para a implementação da lei, passaram a um desenho institucional que não configurava a execução da política de fato.

Em Barueri e durante alguns anos em Diadema, antes de ser retomada a operação integrada, a fiscalização deixou de ser exercida conjuntamente entre os diversos órgãos públicos para ser realizada esporadicamente pela Guarda Municipal. Apesar do Estado

não reiterar constantemente a existência da lei através da coerção, a política continuou a ser implementada e os donos de bares continuaram a respeitar a lei.

Enquanto a relação entre Poder Executivo Municipal e donos de bares, em Barueri e Diadema, era de diálogo, convencimento e de negociação de interesses, em Itapecerica da Serra e Itapevi, depois da implementação da lei, a relação foi conflituosa, de embate político, em que os donos de bares tentaram utilizar-se da proximidade com alguns vereadores para pressionar a Prefeitura a revogar a lei. Em 2008, o prefeito de Itapecerica da Serra, Jorge José da Costa, prorrogou o horário de funcionamento dos bares até 1h, mas alguns meses depois revogou este decreto.

Em contrapartida, Diadema e Barueri investiram no diálogo com a população em geral e com os donos de bares, em particular. Em Barueri foi realizada uma consulta a donos de bares para que estes ajudassem a definir um horário adequado para o fechamento especificado na lei que seria sancionada, além de realizar ampla divulgação midiática e por visitas aos estabelecimentos que comercializavam bebidas alcoólicas para informar o conteúdo e a importância da lei. Em Diadema, por sua vez, foram realizadas 105 audiências públicas, pesquisas de opinião sobre a lei, avaliação e divulgação dos resultados do fechamento de bares – que contribuíram para o aumento da aprovação popular depois da execução desta política.

Todos os municípios demonstraram dificuldade de manter a fiscalização integrada como no início da implementação. Mas as políticas analisadas indicam que a aceitação da política pelos donos de bares, em geral, é muito importante; pois, na ausência desta a fiscalização deve ser permanente. A colaboração pacífica do dono do bar pode representar e garantir a institucionalização da política, enquanto que a resistência do dono do bar expressa um ponto de veto capaz de comprometer o sucesso da política. A não aceitação da lei pelos seus principais destinatários deixará o governo mais isolado e com a tarefa de perseguir a implementação da lei de modo mais unilateral e coercitivo. Ao mesmo tempo, este cenário contém o risco da descontinuidade da política associada à alternância no poder: se a política depende quase exclusivamente da fiscalização constante – necessária para a execução da lei nestes casos – esta pode variar segundo as prioridades de cada governo.

Vale destacar, para os propósitos desta pesquisa, que a Lei Seca inspirou uma política pública implementada na zona sul da cidade de São Paulo, na região que congrega os bairros Capão Redondo, Jardim Ângela e Parque Santo Antônio. Esta política foi implementada em 2004 a partir de uma ação integrada dos órgãos públicos

do Sistema de Justiça Criminal que passaram a agir articulados com a sociedade para superar as dificuldades específicas desta região. Este projeto, conhecido como “Pacto de Cidadania” ou “Operação Bares” consistiu em um acordo voluntário com os donos de bares da região para que estes fechassem seus estabelecimentos as 22h (MOURA, 2010).

A formulação do desenho da política pública aconteceu de forma centralizada, a partir da instituição Polícia Militar, mas a implementação efetiva aconteceu de forma descentralizada. Dada a inexistência de lei municipal específica, estabelecendo a restrição do horário de funcionamento dos bares nessa região, a operação dependeu da colaboração dos donos desses estabelecimentos e do apoio da comunidade, além da participação de instituições públicas, como Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público e Subprefeitura (MOURA, 2010).

Os órgãos públicos eram os responsáveis por coordenar a ação coletiva, o que caracteriza a organização centralizada, mas a adesão dos donos de bares e o apoio da comunidade eram essenciais para que a política pública se desenvolvesse, ou seja, estes conseguiriam – e o fizeram – alterar as regras institucionais se não concordassem com iniciativa da Operação Bares, o que caracteriza uma organização de autogestão. Em 2006 a política deixou de ser implementada e as instituições públicas não conseguiram convencer novamente os donos de bares a aderirem ao pacto, o que caracteriza a importância e a autonomia da participação popular nesta política (MOURA, 2010).

Os resultados da experiência da zona sul de São Paulo foram analisados à luz do modelo proposto por Ostrom (2000) e foi possível identificar que a eficácia da ação entre 2004 e 2006 se deveu a uma série de fatores (MOURA, 2010, p. 44-5):

- 1) Os donos de bares tinham conhecimento de que a mudança nas regras beneficiaria sua comunidade.
- 2) A promoção do direito à vida era altamente valorizada pelos participantes.
- 3) As instituições públicas arcaram com os custos de informação, enquanto que os custos de transformação e execução foram de responsabilidade de todos os envolvidos, uma vez que esses custos eram mais baixos do que o custo de não adesão ao pacto.
- 4) As regras estavam claramente definidas e os envolvidos assumiram compromissos em que a atuação de um dependia da atuação dos outros.
- 5) A estabilidade e a boa delimitação do grupo de participantes, junto com a articulação entre os participantes facilitaram o diálogo e a troca de informações necessárias para a eficácia da ação.
- 6) Os donos de bares estavam cientes de que estabelecimentos em situação irregular seriam fiscalizados pelos órgãos públicos, especialmente se deixassem de participar da operação.

A existência de uma organização responsável pela coordenação das ações e que fiscaliza e aplica sanções garante a execução da política em todos os casos descritos. Mas a ausência dessa organização a longo prazo traz resultados distintos. A organização

oferece uma expectativa quanto às ações dos outros indivíduos, facilitando a visualização das possíveis consequências da escolha de cada participante.

Conforme ressaltado no capítulo 1, a conduta de um indivíduo depende do modo como este reconhece, considera e avalia os custos e benefícios das ações, assim como a percepção de seu vínculo com os resultados que também incluem uma mescla de custos e benefícios. De acordo com Ostrom (2005), é necessário questionar a formação das regras quando se está interessado no processo de governança, ou seja, instituições diferentes podem trazer resultados diferentes.

Os resultados de longo prazo da Lei Seca nos municípios analisados trazem a problematização do desenho institucional formulado para garantir a coordenação das ações, o compromisso de participação dos indivíduos e a supervisão para garantir o cumprimento das regras estabelecidas.

À luz do debate exposto no primeiro capítulo, é possível analisar as configurações da interação entre donos de bares e órgãos públicos a partir da existência ou ausência de atributos que podem criar constrangimentos ou incentivos à cooperação, como o tamanho do grupo, a troca de informações, a possibilidade de comunicação, o grau de informação disponível, existência de coerção, entre outros.

A garantia da coordenação das ações a longo prazo, nos casos analisados, deve-se a uma série de fatores que configuram a ordenação das preferências dos donos de bares.

### **CAPÍTULO 3. CONFIGURAÇÕES DE INTERAÇÃO ENTRE ATORES E A PROVISÃO DO BENEFÍCIO COLETIVO**

O objetivo deste capítulo é analisar, à luz do debate da ciência política sobre problemas de ação coletiva, o desenho institucional da Lei Seca nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo e a coordenação dos diversos atores envolvidos na promoção do direito à vida. A identificação dos fatores que determinaram a cooperação dos atores em Diadema e Barueri, em contrapartida aos resultados obtidos em Itapeccerica da Serra e Itapevi, bem como a análise das alternativas utilizadas para superar as dificuldades de coordenação poderão contribuir para o avanço dessa área de estudos sobre ação coletiva.

Para a implementação da Lei Seca é possível identificar três tipos de “jogos”: (i) coordenação entre as ações dos órgãos públicos para a fiscalização, aplicação de sanções e/ou outros incentivos para a participação, troca de informações e divulgação de resultados; (ii) coordenação entre as ações dos donos de bares para o fechamento dos estabelecimentos no horário determinado na lei; e (iii) coordenação entre as ações dos órgãos públicos e donos de bares. Este último jogo é, na realidade, aquele cujo resultado demonstra se a política está ou não sendo implementada.

O benefício coletivo produzido pela política de fechamento de bares é a promoção da segurança pública local<sup>24</sup>. A princípio, os únicos responsáveis pela provisão desse benefício seriam os donos de bares que deveriam fechar seus estabelecimentos no horário determinado pela lei, a fim de garantir a diminuição da exposição das pessoas à vitimização relacionada ao consumo do álcool. Entretanto, uma série de atividades devem ser desempenhadas por atores públicos para garantir a implementação da política.

Em primeiro lugar, a relação entre as ações individuais e o benefício coletivo é algo que deve ser demonstrado à população, em geral, e aos donos de bares, em particular. Segundo Ostrom (2000a), os participantes devem valorizar altamente a produção do benefício comum para que eles se sintam compelidos a contribuir. Os

---

<sup>24</sup> Como o objetivo desta pesquisa não é analisar a eficácia ou efetividade desta política, considera-se a implementação da política como a produção de um benefício coletivo. Este pressuposto está baseado nos argumentos analisados no capítulo 2, sem levar em consideração as diferenças no impacto que o consumo de álcool pode ter para a segurança pública em cada município.

atores responsáveis pelos custos de informação necessários para esta ação foram os órgãos da prefeitura.

Em segundo lugar, a aplicação da Lei Seca necessita de fiscalização e aplicação de sanções que envolvem diversos órgãos públicos, como Guarda Municipal, setor de Fiscalização, Polícia Militar, entre outros.

Embora a implementação da lei seca envolva frequentemente mais de um órgão público, para efeito dessa análise, eles são reunidos em um só ator com a opção de cooperar ou desertar. Não serão considerados os eventuais descompassos e diferenças de engajamento que existam entre eles, visto que não importa, necessariamente, qual(is) é(são) o(s) órgão(s) público(s) que está(ão) exercendo as atividades necessárias para a garantia da aplicação da lei, desde que algum órgão arque com os custos de implementação. Além disso, em última instância, é o Poder Executivo Municipal que possui discricionariedade para optar sobre os meios de execução da lei e quais órgãos devem cooperar para sua efetivação. E, como vimos no primeiro capítulo, um jogador pode ser um indivíduo ou um grupo de indivíduos agindo como uma unidade de tomada de decisão (ZAGARE, 1984).

Teoricamente, uma vez sancionada a lei, os órgãos públicos não possuem discricionariedade para optar cooperar ou não para a sua implementação pois estariam vinculados legalmente à cooperação. Desse modo a opção cooperar ou desertar poderia parecer inadequada no caso dos atores públicos. Os atores privados, por sua vez, possuem iguais condições de decidir se cooperam ou desertam a partir dos constrangimentos e incentivos apresentados. A princípio, os órgãos públicos não possuem condições de decidir, uma vez que a decisão foi tomada quando da aprovação da lei. Entretanto é possível verificar casos em que a ratificação da lei não corresponde à sua efetivação, como, por exemplo, Mauá em seu primeiro ano de implementação, Itapeccerica da Serra e Itapevi a partir de 2006. E, por outro lado, também é possível identificar um caso como o da zona sul de São Paulo, no qual, mesmo sem implicações legais para a atuação dos órgãos públicos, estes cooperam com uma política pactuada voluntariamente entre atores públicos e privados.

O foco desta análise está nas possibilidades de jogos resultantes da interação entre os atores e as posições por eles adotadas. Assim, apesar dos atores públicos analisados não possuírem discricionariedade em relação aos fins, eles possuem em relação aos meios. E é neste ponto que a deserção se apresenta como possibilidade e, como

sabemos, é bem mais comum do que faria prever e mera obrigação legal de atuar em prol da execução da política.

De acordo com a nomenclatura utilizada na teoria dos jogos, é usual nesse modelo se referir às hipóteses de ação como cooperar e desertar. Apesar dos atores públicos possuírem condições de escolha distintas dos atores privados, a criação de outro termo para expressar a adesão dos órgãos públicos à política comprometeria o potencial que estes termos já utilizados pela literatura possuem. Assim, as expressões cooperar e desertar serão utilizadas como escolhas disponíveis tanto para os atores privados quanto públicos.

Em Barueri, Diadema, Itapevi e Itapecerica da Serra, após a Lei Seca ser sancionada houve a coordenação dos órgãos públicos para a implementação efetiva da lei, com a divulgação e fiscalização necessárias. Entretanto, em Itapecerica da Serra e Itapevi, os órgãos públicos encontraram resistência dos donos de bares para a implementação, de modo que o papel coercitivo dos atores públicos foi muito importante para a efetivação da política logo no início.

Em Barueri, a Prefeitura estabeleceu uma relação de diálogo com os donos de bares mesmo antes da lei ser sancionada, até mesmo consultando-os sobre o horário mais adequado para o encerramento das atividades diárias nestes estabelecimentos. Diadema também estabeleceu uma relação de diálogo com os donos de bares, através de consultas populares e audiências públicas para discussão sobre a implementação da lei em questão.

Nos quatro municípios analisados, os órgãos públicos iniciaram a implementação da lei através da cooperação para a produção do benefício coletivo (ver Quadro abaixo). Em Diadema e Barueri os donos de bares cooperaram desde o início, mas em Itapecerica da Serra e Itapevi os donos de bares ofereceram resistência à implementação e só cooperavam mediante ação coercitiva dos órgãos públicos. A longo prazo, em Diadema e Barueri os donos de bares continuam cooperando para a implementação da política, com ou sem a cooperação dos órgãos públicos, que em alguns momentos tornaram-se esporádicas ou efetuadas por apenas um órgão (Guarda Municipal). Em contrapartida, em Itapecerica da Serra e Itapevi, houve a deserção, a longo prazo, tanto dos donos de bares quanto dos órgãos públicos.

**Quadro 2 – Resultados das escolhas dos atores sobre cooperar ou desertar em dois momentos de implementação da Lei Seca**

<b>Município</b>	<b>Tempo 1 – implementação</b>	<b>Tempo 2 – atualmente</b>
Barueri	Órgãos públicos cooperam Donos de bares cooperam	Órgãos públicos desertam Donos de bares cooperam
Diadema	Órgãos públicos cooperam Donos de bares cooperam	Órgãos públicos cooperam Donos de bares cooperam
Itapeccerica da Serra	Órgãos públicos cooperam Donos de bares cooperam e desertam	Órgãos públicos desertam Donos de bares desertam
Itapevi	Órgãos públicos cooperam Donos de bares cooperam e desertam	Órgãos públicos desertam Donos de bares desertam

Fonte: elaboração própria.

Os possíveis resultados do cenário de coordenação das ações entre órgãos públicos e donos de bares são quatro. No primeiro cenário, apenas o dono de bar coopera e os órgãos públicos desertam, ou seja, não se faz necessária a cooperação dos órgãos públicos para a execução de incentivos, positivos ou negativos, para que os donos de bares cooperem. No segundo cenário ambos cooperam, ou seja, os órgãos públicos exercem suas funções de arcar com custos de informação, fiscalização e aplicação de sanções e os donos de bares fecham seus estabelecimentos no horário determinado. No terceiro cenário, ambos desertam, ou seja, a política não é implementada de fato. No quarto, e último, cenário, os órgãos públicos cooperam e os donos de bares desertam. Neste caso, os custos de fiscalização e aplicação de sanções tornam-se muito altos para os órgãos públicos e os donos de bares podem passar a atuar clandestinamente, visto que há possibilidade de fechamento administrativo pelo descumprimento reiterado à lei.

É possível ordenar a preferência dos atores envolvidos, se diferenciarmos as preferências dos órgãos públicos, dos donos de bares que possuem o interesse comum produzido pela Lei Seca e dos donos de bares que não possuem este interesse comum.

Para os órgãos públicos, a primeira melhor opção seria que eles pudessem desertar, mas que os donos de bares cooperem (DC). A segunda opção seria ambos cooperarem (CC); seguida da opção de deserção de todos (DD); e, por último, a opção de cooperação dos órgãos públicos e deserção dos donos dos bares, pois, nesse caso, o custo de fiscalização aumentaria muito pela necessidade de punição contínua dos estabelecimentos infratores e o benefício não seria produzido (DC > CC > DD > CD).

A primeira opção do dono de bar que não possui um interesse comum de produção do benefício seria a deserção de todos os atores, ou seja, a não implementação de fato da política (DD). A segunda melhor opção para este ator seria a cooperação de todos, pois eles estariam adequados à lei e, havendo fiscalização, não seriam punidos com multas ou fechamento administrativo (CC). A terceira opção para este ator seria a deserção dos órgãos públicos e a cooperação do dono de bar (DC). Esta opção, que representa o cenário em que o dono de bar fecha o estabelecimento apesar dos órgãos públicos não estarem cumprindo seu papel, só não é menos desejável do que o cenário em que os órgãos públicos cooperam e os donos de bares desertam (CD), pois, neste caso, eles seriam punidos pela infração cometida (DD > CC > DC > CD).

Nesses casos não há interesse comum, apenas interesses particulares. Com receio de que os órgãos públicos cooperem e os donos de bares sejam fiscalizados burlando a lei, podem ocorrer cenários em que os donos de bares cooperam e os órgãos públicos não. Ou seja, a ameaça da fiscalização pode ser um incentivo para os donos de bares fecharem, mesmo que a fiscalização em si não ocorra (com receio de que CD ocorra, acontece DC). Em Itapevi, houve em 2010 uma alternância destes dois cenários. A responsabilidade da implementação da lei neste município, atualmente, cabe ao Departamento de Fiscalização e Posturas da Prefeitura e não há previsão de rondas de fiscalização. Durante alguns anos a fiscalização foi suspensa e os bares voltaram a abrir, ou seja, houve a deserção dos dois tipos de atores, órgãos públicos e donos de bares (DD). No início de 2010, a Prefeitura iniciou uma ação conjunta da Guarda Municipal com a Polícia Militar, Polícia Civil e Conselho Tutelar para a fiscalização da Lei Seca no município e muitos bares foram penalizados por estarem funcionando fora do horário estipulado na lei. Desse modo, os órgãos públicos passaram a cooperar quando os donos de bares não estavam cooperando (CD). Houve divulgação na mídia de que estas ações

de fiscalização seriam contínuas e, assim, os donos de bares passaram a se adequar ao regulamento para não serem punidos (CC). Entretanto, segundo um dono de bar de Itapevi, a fiscalização novamente deixou de ser exercida com o passar de poucos meses (DC) e os donos de bares voltaram a abrir seus estabelecimentos (DD).

É, portanto, possível que ocorra a fiscalização quando donos de bares não estiverem cooperando (órgãos públicos cooperam e donos de bares desertam). Nesse caso os donos de bares podem abrir seus estabelecimentos no horário estipulado para fechar a partir da suposição de que os órgãos públicos não irão cooperar também, como ocorreu no início da implementação da lei em Itapecerica da Serra, pois os donos de bares esperavam que a lei não fosse ser implementada de fato e mantiveram seus estabelecimentos abertos no horário determinado para fechamento, mas foram fiscalizados e, alguns, punidos com as sanções estabelecidas na lei. Assim, os donos de bares desertam esperando que os órgãos públicos também desertem (CD ocorre na esperança de que DD ocorra).

As preferências dos donos de bares que possuem o interesse comum de produzir o benefício coletivo poderiam ser ordenadas da seguinte forma: a primeira opção seria a cooperação dos órgãos públicos e dos donos de bares, uma vez que o benefício não seria produzido apenas com a cooperação dos órgãos públicos (CC); a segunda opção seria continuar cooperando para a produção do benefício coletivo mesmo que os órgãos públicos deixassem de cooperar (DC), dado que os donos de bares em questão valorizam o benefício produzido. A terceira opção corresponde à deserção de ambos atores (DD), ou seja, que a política não fosse implementada. E, por fim, novamente a última opção seria a cooperação dos órgãos públicos e a deserção dos donos de bares (CD), devido às penalidades impostas a eles (CC > DC > DD > CD).

Embora a cooperação dos órgãos públicos e a deserção dos donos de bares represente o pior cenário para todos os atores envolvidos, ela ocorre no início da implementação da lei em Itapecerica da Serra e Itapevi.

As preferências dos órgãos públicos e dos donos de bares que possuem um interesse comum são semelhantes. Por isso, em Diadema e Barueri, onde houve um investimento em convencer os donos de bares sobre a importância da lei, os resultados correspondem à primeira ou segunda opção dos atores. Em contrapartida, em Itapecerica da Serra e Itapevi, onde não há um interesse comum para a implementação da lei, a política se inicia com o pior cenário para todos os atores, que corresponde à cooperação dos órgãos públicos e deserção dos donos de bares. Estes passam a cooperar

devido aos mecanismos de coerção utilizados pelos órgãos públicos, mas, a longo prazo, todos os atores desertam.

A ausência de coerção pode trazer resultados distintos. Além das diferenças analisadas pela ausência a longo prazo da fiscalização e coerção nos casos analisados, é possível identificar dois outros casos emblemáticos de ausência de coerção. Em Embu, após a lei ter sido sancionada em dezembro de 2002, não houve fiscalização durante quase um ano, até a Guarda Municipal ser criada. Neste caso, apesar da lei ter sido implementada oficialmente em dezembro de 2002, ela passou a ser efetivada em outubro de 2003, com o início da fiscalização e da aplicação de sanções<sup>25</sup>. Em contrapartida, na zona sul de São Paulo, não era possível punir os donos de bares caso estes não aderissem ao Pacto de Cidadania, uma vez que não há lei na Capital que prevê o fechamento dos bares às 22h, como estabelecido no acordo entre órgãos públicos e donos de bares. Apesar da impossibilidade de coerção estrita, os donos de bares foram convencidos a cooperar voluntariamente.

A inserção dos donos de bares na decisão do horário de fechamento das atividades em Barueri, a comunicação face a face e investimento no convencimento dos donos de bares em Barueri e Diadema, e a necessidade de adesão voluntária aos donos de bares ao Pacto de Cidadania da zona sul de São Paulo representam o reconhecimento da importância do papel desempenhado pelos donos de bares nessa política.

A Lei Seca é uma política que restringe as atividades dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas e, por isso, é de se esperar uma resistência inicial dos donos desses estabelecimentos quando estes percebem que suas opções para funcionamento foram restringidas. Barueri e Diadema conseguem conter as possibilidades de conflito alterando as condições iniciais da política, pois houve um investimento grande no convencimento dos donos de bares sobre a importância da política antes dela ser implementada. Desse modo, as condições iniciais foram de diálogo, confiança e reciprocidade nas ações dos atores envolvidos. Itapeverica da Serra e Itapevi, entretanto, não conseguiram conter os conflitos, pois o contato estabelecido entre os atores se deu através da fiscalização da lei, quando implementada, e da aplicação de sanções.

As condições iniciais dispõem o grau básico de confiança, conflito e capital social que se tornam recursos e responsabilidades durante a cooperação. As condições iniciais podem facilitar ou desencorajar a cooperação entre os atores (Ansell e Gash, 550).

---

<sup>25</sup> Fórum Metropolitano de Segurança Pública, relatório 10, 2003.

### **3.1 Atributos dos Desenhos Institucionais**

No primeiro capítulo foram ressaltados os limites da escolha racional para análise de casos em que os indivíduos conseguem se organizar para produzir benefícios coletivos. Foram ressaltados alguns atributos importantes que podem alterar os resultados do jogo do modelo egoísta para o modelo cooperativo, como, por exemplo, o tamanho do grupo, a comunicação face a face, desenvolvimento de reciprocidade e confiança entre os participantes, mecanismos de coerção, existência de instituições externas, entre outros.

Estabelecer uma organização para a produção de um benefício coletivo torna-se mais difícil conforme o tamanho do grupo, pois quanto maior o grupo mais difícil será se configurar e se organizar, devido ao aumento do gasto organizacional mínimo que deve ser encarado (OLSON, 1999). No caso do jogo estabelecido entre donos de bares e órgãos públicos, que corresponde ao jogo que resulta na implementação ou não da política, o tamanho do grupo é grande, se forem considerados todos os donos de bares que devem optar por aderir ou não à lei diariamente, mas os participantes são facilmente identificáveis, o que, de acordo com Ostrom (2000a), representa um fator importante para a supervisão das ações de cooperação para a produção do benefício coletivo. O gasto organizacional representa o custo que deve ser arcado pelos órgãos públicos.

O fato da lei seca ser uma política pública contínua, representa a possibilidade de inúmeros momentos com pontos de decisão de cooperar ou desertar. Ou seja, os órgãos públicos podem optar um dia em cooperar e no dia seguinte em desertar, devido às circunstâncias. Por exemplo, em Itapeverica da Serra a fiscalização era realizada pela Guarda Municipal, que muitas vezes contava com o apoio da Polícia Militar, principalmente para a fiscalização em locais que ofereciam maior resistência à implementação da lei. Mas, como a Polícia Militar tinha um cronograma próprio para outras atividades de sua responsabilidade, em determinados momentos havia o remanejamento das operações para outros dias.

A Lei Seca se caracteriza, então, por *ongoing collective action problems*, pois os donos de bares optam todos os dias por respeitar a lei ou tentar burlá-la, assim como os órgãos públicos precisam optar por arcar com os custos de organização e fiscalização.

Quanto à opção dos donos dos bares, a percepção de existência ou ausência de fiscalização, troca de informações, coerção, etc. pode alterar escolhas futuras em jogos repetidos, uma vez que as interações não estão isoladas mas fazem parte de um

contexto. A repetição dos jogos pode alterar os resultados dos jogos, pois os indivíduos possuem maiores incentivos de cooperação, uma vez que a cooperação de um amanhã depende da cooperação do outro hoje (OSTROM, 1997).

Os problemas de ação coletiva no caso da Lei Seca são recorrentes ou contínuos, uma vez que os envolvidos devem optar constantemente se cooperam ou não. Em casos de deserção de todos os atores, por exemplo, se, posteriormente, os órgãos públicos optam por cooperar realizando rondas de ação conjunta entre Guarda Municipal, Polícia Militar, setor de fiscalização, etc. com a inclusão de mecanismos coercitivos, os donos de bares encontram incentivos para passar a cooperar, como ocorreu em Itapevi. E, mesmo que os órgãos públicos deixem de cooperar, os donos de bares podem continuar cooperando por um período determinado pelo receio das consequências da cooperação dos atores públicos. Entretanto, se os donos de bares observam a deserção contínua dos órgãos públicos, eles não encontram motivos para cooperar em situações em que os donos de bares consideram os custos da ação superiores ao bem produzido pela sua coordenação.

A informação e a observação do comportamento dos outros pode alterar a estratégia de contribuição dos indivíduos, uma vez que se ele estiver contribuindo e os demais não, ele não vai querer continuar provendo o benefício sozinho. Em contrapartida, os indivíduos podem ser incentivados a contribuir se os demais estão contribuindo (FROHLICH; OPPENHEIMER, 2006).

A comunicação estabelecida entre os diversos atores envolvidos na implementação da política de restrição do horário de funcionamento dos bares em Diadema, Barueri e na zona sul de São Paulo ajudou a desenvolver confiança e reciprocidade entre os atores, reduzindo em poucas rodadas os danos da sobreutilização (BASURTO; OSTROM, 2008).

O comportamento, segundo Ostrom (2008), tende a mudar radicalmente com a possibilidade de comunicação. A possibilidade de comunicação propicia a busca por uma estratégia conjunta e para a tentativa de se construir uma identidade de grupo e comprometimento com a estratégia escolhida.

Os custos da comunicação entre órgãos públicos e donos de bares são responsabilidade dos órgãos públicos. Em Barueri, além da consulta a donos de bares sobre o horário estipulado na lei, foram realizadas visitas de atores públicos a estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas para consumo imediato a fim de informar e conscientizar os donos de bares sobre a lei que seria sancionada. Inclusive

após a implementação da lei, a fiscalização da Guarda Municipal era realizada com teor educativo, “a abordagem era amigável, para informar”, afirma dono de bar de Barueri.

Em Diadema, a prefeitura também arcou com os custos de comunicação e investiu bastante no diálogo com os donos de bares antes da implementação da lei, com as audiências públicas, e na divulgação dos resultados, para reforçar o objetivo da lei e sua importância para a segurança pública municipal.

Em Itapevi e Itapecerica da Serra houve divulgação da lei antes dela ser implementada, mas não houve investimento na comunicação face a face, que facilita o desenvolvimento da confiança e reciprocidade (OSTROM, 2000a). Em Itapevi, a prefeita Dalvani Caraméz, colocava-se à disposição para atendimento dos cidadãos semanalmente. Apesar de representar um importante canal de comunicação, apenas aqueles interessados em dialogar se deslocavam até a prefeitura para expor suas questões, ou seja, o esforço deveria partir do dono do bar, pois não havia um contato reiterado para reafirmar a importância da política. A colaboração, de acordo com Ansell e Gash (2008), implica em comunicação de duas vias e influência entre agências e partes interessadas, além de oportunidades para que as partes interessadas possam comunicar-se entre si.

A comunicação permite que os indivíduos aumentem ou diminuam sua confiança nos demais. No caso de Itapecerica da Serra a comunicação entre os donos de bares, que formaram o comitê de botequeiros, propiciou uma organização destes atores para a deserção, visto que estes consideravam os custos de provisão do benefício coletivo muito alto. Neste caso, houve uma tentativa de coordenação das ações dos donos de bares para a deserção no jogo entre donos de bares e órgãos públicos.

Thus, understanding how trust, reciprocity, and reputation feed one another (or their lack, which generates a cascade of negative effects) helps to explain why repeated, face-to-face communication has such a major effect. Coming to an initial agreement and making personal promises to one another places at risk an individual's own identity as one who keeps one's word, increases trust, and makes reciprocity an even more beneficial strategy (OSTROM, 1997, p. 14).

Itapevi e Itapecerica da Serra não estabeleceram comunicação face a face e diálogo prévio para convencimento da importância da lei e, assim, não conseguiram desenvolver confiança e reciprocidade entre os donos de bares e órgãos públicos. A comunicação entre os atores e exposição prévia à implementação da lei sobre os pressupostos e objetivos da política permite que a tomada de decisão dos atores sobre as ações posteriores esteja informada sobre a posição ocupada por cada ator. Esta

possibilidade de cobrança das posições dos atores contribui para um empenho maior dos atores no cumprimento de suas ações de cooperação.

No caso de Diadema, a realização de 105 audiências públicas e divulgação da lei através de panfletos e informativos antes de sua implementação representou a disponibilização de informações quanto à preferências dos atores e expectativas quanto à contribuição dos demais envolvidos.

A conduta de um indivíduo depende do modo como este reconhece, considera e avalia os custos e benefícios das ações, assim como a percepção de seu vínculo com os resultados que também incluem uma mescla de custos e benefícios (OSTROM, 2000a). Em Itapevi e Itapeçerica da Serra, os donos de bares parecem não reconhecer os resultados da Lei Seca como um benefício coletivo, de modo que a lei representa para eles apenas custos sem benefícios, dificultando a contribuição para a sua produção.

No caso da Lei Seca a coordenação das ações depende do papel desempenhado por atores estatais, com mecanismos coercitivos. Teoricamente, ter um agente centralizador facilita a cooperação entre os atores, mas a própria execução deste papel acarreta em outras dificuldades, pois requer, por exemplo, conhecimento sobre as variáveis de lugar, de tempo e do conjunto de regras que seriam culturalmente aceitas e aplicáveis, além de ter que demonstrar claramente aos participantes os contextos em que estas devem ser aplicadas (OSTROM, 2000a).

Na política analisada é um ator governamental que decide as estratégias específicas de controle da ação coletiva para a produção do bem coletivo, entretanto em alguns casos os donos de bares possuem um poder de decisão significativo. Em Barueri os donos de bares ajudaram a definir o horário mais adequado para o fechamento de bares; em Diadema, foi realizada consulta popular e 105 audiências públicas para aceitação da lei antes desta ser implementada; e, na zona sul de São Paulo, os donos de bares tinham poder de veto claramente definido, devido à necessidade de adesão voluntária à política pela inexistência de lei com este teor no município.

We opt for a combined approach to conceptualize governance. We agree with Lynn, Heinrich, and Hil that governance applies to laws and rules that pertain to the provision of public goods. However, we adopt Stoker's claim that governance is also about collective decision making – and specifically about collective decision making that includes both public and private actors (ANSELL; GASH, 2008, p. 545).

A governança colaborativa, de acordo com Ansell e Gash (2008), é o tipo de governança em que atores públicos e privados atuam coletivamente de maneiras

distintas, utilizando processos particulares para estabelecer regras para a provisão de benefícios coletivos.

A imposição das regras institucionais por órgãos externos, sem nenhum tipo de consulta ou convencimento prévio dos donos de bares – que se aproximaria de uma governança colaborativa –, parecem propiciar o desenvolvimento de mecanismos de resistência.

A provisão de novas regras na zona sul da cidade de São Paulo a fim de coordenar as ações individuais para que o bem coletivo fosse produzido é um exemplo importante para demonstrar a relação entre atores estatais e da sociedade civil para a implementação de uma política conjunta. A provisão das novas regras para fechamento dos bares foi responsabilidade dos órgãos públicos, que se comprometeram em estabelecer incentivos positivos e negativos para que os donos de bares aderissem ao pacto.

Entre os estímulos positivos para a colaboração dos donos dos bares estavam: possibilidade de regularização do alvará de funcionamento de seus estabelecimentos, proximidade com os órgãos públicos que antes encontravam-se praticamente inacessíveis e promoção da segurança pública na sociedade da qual eles fazem parte. Os estímulos negativos, por sua vez, giravam em torno da fiscalização das irregularidades nos bares que não estavam sendo fechados às 22h (MOURA, 2010).

Os donos de bares que compareceram às reuniões em que foram expostas as razões do pacto aderiram ao acordo e passaram a divulgá-lo entre aqueles que não haviam comparecido, cobrando a participação dos mesmos, uma vez que eles não queriam arcar sozinhos com os custos da produção do bem coletivo.

A questão do compromisso também foi pensada pelos idealizadores do Pacto de Cidadania, que optaram por tentar convencer os donos de bares nas reuniões, expondo as razões e importância da restrição do horário de funcionamento de bares. Mas a adesão ao pacto não garantiria que o compromisso fosse cumprido, pois a escolha feita em função do custo-benefício que a operação oferecia aos donos de bares poderia ser refutada por uma escolha futura de não mais contribuir para a ação coletiva, ou seja, as conversas com eles deveriam ser retomadas periodicamente para que a importância do pacto fosse sempre reafirmada. A estratégia utilizada foi visitar alguns bares durante o dia, após o período de adesão para congratulá-los e enfatizar a contribuição que eles estavam dando à comunidade a qual pertenciam, além de fazer reuniões mostrando o resultado da operação.

O convencimento se daria, primeiro, através do diálogo; caso esse recurso não funcionasse, a subprefeitura iniciaria um processo de fiscalização das irregularidades destes bares pressionando-os a colaborar.

A supervisão feita pela subprefeitura garantia o cumprimento do compromisso estabelecido entre os participantes do Pacto de Cidadania. O compromisso, por sua vez, garantia a provisão idealizada inicialmente e, assim, os resultados eram satisfatórios. A Polícia Militar ficou encarregada de monitorar a ação, avaliar a eficácia desta e disponibilizar a informação a todos os envolvidos.

O arranjo institucional desenvolvido pelos integrantes do Pacto de Cidadania mescla características estatais e de autogestão de acordo com as necessidades específicas para que a política pública de prevenção a homicídios fosse implementada. Esta iniciativa é inovadora no modo de articulação com a sociedade civil, que, geralmente, sofre tanto o efeito da violência quanto a imposição de regras gerais pelo Estado, que na maioria das vezes não são suficientes para abarcar as especificidades de cada problema e de cada região. Nesse caso, a comunidade mostrou-se responsável direta pela provisão de um bem coletivo e o diálogo estabelecido com os órgãos públicos facilitou a compreensão de uma parte pela outra, ou seja, a política pública deixou de basear-se exclusivamente na capacidade de ação e coerção estatais e contou efetivamente com a cooperação dos atores públicos, coletivos e individuais envolvidos, o que caracteriza uma governança colaborativa nos moldes propostos por Ansell e Gash (2008).

O argumento sobre o papel das instituições no aumento da cooperação para provisão de um bem coletivo está associado, entre outras coisas, à possibilidade de fiscalizar e estabelecer punições àqueles que não contribuem. Assim como qualquer ação que envolve organização, a fiscalização e a aplicação de sanções envolvem custos adicionais que devem ser considerados pelos participantes. Todos os municípios analisados encontraram dificuldades em manter a fiscalização nos moldes iniciais, com coordenação das ações da Guarda Municipal, Polícia Militar e dos fiscais da Prefeitura. Os custos de coordenação das ações e da fiscalização constante foram altos para os atores envolvidos, devido às demais atividades desempenhadas por cada órgão.

A fiscalização atrelada à punição dos infratores garante o cumprimento das regras a médio prazo, uma vez que, se verificada a aplicação de sanções nas primeiras rodadas, os donos de bares optam por obedecer à lei, principalmente porque a recorrência da infração aumenta também o tipo de punição, na maioria dos municípios. Entretanto, se

retirada a fiscalização, outras variáveis se mostram importantes, principalmente para a manutenção da política a longo prazo.

Em jogos de escolhas múltiplas o grau de cooperação aumenta ao longo das rodadas quando há sanções para aqueles que não cooperam (FEHR; GÄCHTER, 2000). Nos casos analisados, foi possível verificar que, na presença de mecanismos de punição, o efeito carona torna-se uma estratégia menos utilizada.

Ostrom (2000a) aponta a supervisão das ações dos participantes como um mecanismo fundamental para garantia da produção do benefício coletivo. Se a supervisão não é feita, os compromissos não são cumpridos e, se estes não são cumpridos, a provisão não é realizada, ou seja, não há sentido em se propor novas regras se não houver fiscalização das ações.

Entretanto, Ostrom (2005) ressalta que não devemos pressupor que a cooperação dos indivíduos se deve exclusivamente pela coerção, uma vez que, se este fosse o único motivo para os indivíduos cooperarem, o custo da coerção seria muito alto – se não impossível de manter. Em Itapevi e Itapeçerica da Serra a coerção se mostrou o único fator capaz de manter os donos de bares respeitando a lei e, uma vez retirada a fiscalização e as punições decorrentes, os donos de bares voltaram a abrir os bares no horário restringido pela lei. Os custos da coerção nestes municípios era muito alto, pois deveria ser constante e, por isso, dependiam do interesse dos órgãos públicos em arcar com estes custos. Com a mudança de governo municipal em Itapevi e Itapeçerica da Serra, em 2005, as prioridades estatais também se alteraram e a fiscalização constante deixou de ser implementada.

O compromisso dos donos de bares foi garantido, em Itapevi e Itapeçerica da Serra através da coerção. Já Barueri e Diadema, bem como na zona sul, houve um investimento no convencimento dos donos de bares sobre a importância da implementação desta política para a produção da segurança pública local.

Ostrom desenvolve uma moldura conceitual para análise de mudanças institucionais, chamada de Institutional Analysis and Development (IAD), que é formada por várias camadas, ou seja, uma arena de ação (como mostrada acima) seria desembrada e incluiria duas partes: uma situação da ação e o participante nesta ação. Uma situação de ação pode ser caracterizada por sete aglomerados de variáveis: (1) participante, (2) posições, (3) resultados potenciais, (4) ligações entre ação e resultado, (5) o controle que os participantes exercem, (6) tipos de informação gerada, e (7) os custos e benefícios atribuídos às ações e aos resultados. Assim, uma situação de ação se

refere ao espaço social onde os participantes interagem com suas preferências, trocam bens e serviços, resolvem problemas, dominam uns aos outros, ou lutam (OSTROM, 2005, p. 14). Regras podem ser pensadas como um cenário de instruções para criar uma situação de ação num ambiente particular.

Há vários fatores de incerteza que são externos à dinâmica de produção do benefício coletivo no caso da Lei Seca, como, por exemplo, a possibilidade de inexistir a relação entre o consumo de álcool e os homicídios em determinado município. Se este binômio não se verificar, o benefício não será produzido independente do fechamento dos bares. Um fator fundamental de incerteza, apontado por Ostrom, é a falta de informação, pois a estrutura do sistema de cooperação deve ser claramente definida. A informação disponível aos participantes varia de acordo com cada situação, com o número de participantes, a complexidade da situação e a estabilidade dos fatores que afetam o comportamento individual e as respostas dos sistemas.

As diferentes perspectivas de análise das políticas públicas podem ser aproveitadas de acordo com cada contexto. Os fatores externos são importantes para a eficácia de determinadas políticas públicas, mas isto não implica na impossibilidade de generalização de variáveis determinantes para a produção de um benefício coletivo através de políticas integradas.

### ***3.2 Provisão de Benefícios Coletivos***

O processo de formular, implementar e fazer cumprir um conjunto de regras para coordenar as atividades destes atores é fundamental para a eficácia da política (OSTROM, 2000a).

Ostrom (2000a) argumenta que, para entender a motivação dos indivíduos a cooperarem para a produção do bem coletivo, é necessário considerar a complexidade das relações internas e externas do grupo. Conforme ressaltado no primeiro capítulo, os contextos específicos devem ser considerados e algumas condições favorecem o comprometimento dos atores envolvidos, como o grau de informação de que dispõem os participantes, a comunicação entre os indivíduos, a coerência das regras com as condições contextuais, a participação dos indivíduos no processo de formulação das regras e a possibilidade de modificação destas, além do monitoramento das ações para a avaliação das decisões e dos resultados.

Os custos da transformação de uma situação em que os indivíduos atuam de maneira independente para passarem a atuar de maneira coordenada podem ser muito altos, e todos os indivíduos compartilham os benefícios produzidos pelo grupo, tendo ou não colaborado para a sua produção. No caso da implementação da Lei Seca nos municípios analisados, um fator importante a ser considerado é se os donos de bares reconhecem o resultado da política como um benefício coletivo. Em Barueri e Diadema, devido à comunicação face a face estabelecida entre órgãos públicos e donos de bares antes da implementação da lei, foi possível a diferenciação entre os interesses particulares dos donos de bares de manter os estabelecimentos abertos por mais tempo e o interesses comum de promoção da segurança pública local.

Devido à resistência oferecida pelos donos de bares em Itapevi e Itapeçerica da Serra é possível afirmar que eles consideravam, ao menos, que o custo de produzir o benefício coletivo era maior do que o benefício produzido. Nesses casos não havia interesses comuns, apenas interesses particulares – os órgãos públicos tinham interesse na implementação da política e os donos de bares em manter seus estabelecimentos abertos por mais tempo do que o horário estipulado na lei.

A cooperação dos donos dos bares em Barueri teve dois efeitos a médio prazo. O primeiro efeito foi a prorrogação do horário de funcionamento dos bares nos finais de semana e feriados, visto que houve uma redução significativa nas taxas de homicídios. Esta prorrogação pode ser identificada como taxas de desconto, que considera as necessidades das partes envolvidas de modo a oferecer recompensas àqueles que contribuíram. O segundo efeito foi a identificação pela prefeitura de que não era necessária a manutenção da fiscalização constante do fechamento dos bares, uma vez que os donos de bares estavam cumprindo sua parte. Desse modo, a prefeitura, depois de alguns anos, passou a realizar a fiscalização de maneira esporádica e não mais constante como realizada no começo, pois, como um dono de bar afirma, as pessoas já tinham se conscientizado da lei. Os resultados podem afetar lentamente algumas variáveis exógenas (OSTROM, 2005).

Marks e Groson (1998) argumentam que a provisão do bem comum é significativamente maior quando é utilizada uma regra de desconto (abatimento) do que quando nenhum desconto é dado a quem contribui mais do que o necessário ou quando o desconto é redistribuído aos contribuintes de maneira proporcional.

Ostrom (2005, p. 13) apresenta as arenas quando estão no nível focal de análise, onde variáveis exógenas afetam a estrutura de uma arena de ação, gerando interações

que produzem resultados. O critério avaliativo é usado para julgar a performance do sistema examinando os padrões de interações e resultados. Os resultados produzem efeitos (feedback) sobre os participantes e a situação e ambos podem se transformar com o tempo.

Quando as interações geram resultados produtivos para os envolvidos, os participantes tendem a aumentar seu comprometimento com a manutenção do *status quo*. Quando os participantes encaram as interações como injustas ou inapropriadas, eles podem mudar suas estratégias, mesmo que estejam recebendo resultados positivos da situação. Quando os resultados são menos valorizados do que outros possíveis resultados, como em Itapecerica da Serra, alguém levantará questões sobre tentativa de mudanças na estrutura das situações movendo para um nível diferente ou modificando as variáveis exógenas. Ou, ainda, se os procedimentos são vistos como injustos, a motivação para mudar a estrutura pode existir (OSTROM, 2005). Itapecerica da Serra é um exemplo importante de interações vistas como injustas, pois os donos de bares conseguiram pressionar o Poder Público Municipal até que fosse decretada a prorrogação do horário de funcionamento dos bares, apesar deste Decreto ter sido revogado meses depois.

Quando os custos de mudança das ações são baixos, a comunicação cara a cara permite aos usuários alcançar e manter acordos em um nível ótimo. Quando os custos são mais altos, alguns participantes podem estar tentados a descumprir o acordo (OSTROM, 2000a). Em Itapevi e Itapecerica da Serra, como não houve um convencimento dos donos de bares da importância da lei, os custos arcados pelos donos de bares eram muito altos para a obtenção de um benefício que, segundo dono de bar de Itapevi, “não ia acontecer, fechando ou não o bar”.

Em Barueri, a possibilidade de prorrogação do horário de funcionamento dos estabelecimentos que comprovassem determinadas condições de segurança e, posteriormente, a prorrogação do horário para todos os estabelecimentos nos finais de semana representou um canal de diálogo e abertura às demandas solicitadas pelos donos de bares. Este tipo de colaboração e atenção às necessidades dos comerciantes propicia uma colaboração por parte destes, uma vez que a Lei Seca se caracteriza por um jogo contínuo e a colaboração do outro amanhã pode depender da minha colaboração hoje (HARDIN, 1993).

No município de Itapecerica da Serra também foram abertas exceções a bares que garantissem determinadas condições de segurança e infra-estrutura. Entretanto, a

maioria dos bares desse município estão em situação irregular<sup>26</sup>, o que impossibilita a autorização para funcionamento depois do horário especificado na lei, dado que eles não estão autorizados sequer a abrir. Nesses casos, se houvesse a fiscalização para o cumprimento da lei e eles estivessem abertos após às 23h, a Guarda Municipal iria identificar que além de não possuírem autorização para estarem abertos depois das 23h, eles também estavam funcionando irregularmente. Ou seja, a possibilidade de prorrogação do horário em Itapecerica da Serra se aplicava a um número ínfimo de estabelecimentos<sup>27</sup>, o que não representou, para os donos dos bares, um canal de abertura e atendimento às suas necessidades.

A estrutura de situações de ação, como podemos verificar no caso de Itapecerica da Serra, também é afetada por uma diversidade de atributos que afetam como as regras combinam com condições físicas e materiais para gerar incentivos positivos e negativos (Ostrom, 2005).

A chave do argumento de Ostrom (2003) é que atributos dos bens produzidos e alocados, bem como as regras utilizadas para sua produção de alocação, afetam os diversos incentivos que os participantes encontram.

### ***3.3 Modelo Auto-Interessado X Modelo Cooperativo***

O não provimento do benefício coletivo é esperado, de acordo com muitos estudiosos da teoria da escolha racional, a partir da racionalidade do indivíduo que se baseia na relação de custos e benefícios de participação, que envolvem a provisão, o estabelecimento de um compromisso e a supervisão (OSTROM, 2000a). Mas, por outro lado, Ostrom afirma que muitas sociedades têm criado instituições, se comprometido e supervisionado o cumprimento das regras e, por isso, deve-se tentar compreender o que os motiva a fazê-lo.

Nos casos analisados podemos verificar exemplos de ambos modelos: Itapecerica da Serra e Itapevi não conseguiram superar as dificuldades organizacionais de provisão de novas regras, estabelecimento do compromisso e supervisão das ações; mas Barueri e Diadema obtiveram sucesso com estes três fatores.

---

<sup>26</sup> Segundo Lacir Ferreira Baldusco, ex-prefeito de Itapecerica da Serra.

<sup>27</sup> Idem.

Ostrom (2000a) afirma que os esforços recentes para modificar a teoria da ação coletiva têm focado quase por completo nas variáveis internas à situação. Entre as variáveis internas que influenciam nos resultados destacam-se: o número total de pessoas que tomam as decisões, o número de participantes mínimo necessário para chegar a um bem coletivo, as semelhanças de interesses e a presença de participantes com alguma liderança.

Estas variáveis estão relacionadas aos problemas de desenvolvimento de ações coletivas. As teorias de ação coletiva são, segundo Ostrom, frequentemente gerais e difíceis de interpretar para serem totalmente satisfatórias e utilizadas como base de análises efetivas de políticas públicas. Ou seja, as variáveis-chave, internas e externas, necessárias para explicar como se organizam os grupos entre si não são consideradas e as teorias não trazem implicações claras para recomendações de políticas públicas.

Um dos problemas das teorias vigentes, de acordo com Ostrom (2000a), é o fato de não serem considerados os custos de informação e transação nas ações coletivas. A forma que um indivíduo avalia os benefícios em uma situação de escolha institucional depende da informação disponível para o indivíduo a respeito dos benefícios ou danos que a alternância das regras pode conduzir. Os dados relativos aos custos, normas compartilhadas e oportunidades são, portanto, variáveis que afetam a decisão de um indivíduo para apoiar ou rejeitar uma mudança nas regras. Estas variáveis dependerão do contexto em que a ação coletiva se desenvolve, pois depende da quantidade de participantes, tamanho do sistema de recursos, variabilidade das unidades de recursos no tempo e espaço, situação atual do sistema de recurso, condições de mercado, quantidade e tipo de conflitos no passado, disponibilidade dos dados registrados sobre as condições presentes e os padrões históricos de apropriação, regras status quo e regras particulares propostas.

Os responsáveis pelo desenho institucional da política de restrição do horário de funcionamento de bares em Barueri, Diadema e na zona sul optaram por arcar com os custos da informação para convencimento dos donos de bares sobre a importância da política em questão para a promoção da segurança pública local.

Já o custo de transação, o custo da modificação nas regras para os donos dos bares era alto, pois restringiu o horário de trabalho deles e, conseqüentemente, a renda. Apesar deste custo ser considerado alto, ele era menor do que o custo de não cooperar, pois, além do benefício não ser produzido, os donos de bares, em Diadema e Barueri, sabiam que seriam punidos caso infringissem a lei devido à clareza das posições dos

atores. Em Itapecerica da Serra e Itapevi, os participantes privilegiaram o peso dos custos imediatos em suas escolhas em detrimento dos benefícios futuros obtidos pelo fechamento dos bares.

Em todos os casos analisados, os mecanismos de coerção utilizados foram importantes, mas o estabelecimento de um compromisso entre os atores em Diadema e Barueri garantiu que as alterações no padrão de cooperação dos órgãos públicos não alterassem necessariamente a cooperação dos donos de bares, ao contrário do que ocorreu em Itapecerica da Serra e Itapevi, onde não houve cooperação uma vez retirados os mecanismos coercitivos.

As regras que contribuem para o estabelecimento de compromissos para a provisão de benefícios coletivos, de acordo com Ostrom, devem: definir os participantes; relacionar-se com os atributos específicos do benefício e com os participantes que se utilizam destas regras; estar desenhadas, ao menos em parte, por participantes; ser supervisionadas por indivíduos responsáveis perante os apropriadores locais; e utilizar punições graduadas.

A partir desses fatores ressaltados por Ostrom, é possível identificar diferenças importantes na implementação da Lei Seca nos municípios analisados.

Os participantes estão bem definidos em todos os casos analisados, apesar do posicionamento de cada um ter sido esclarecido apenas nos casos em que foi estabelecida a comunicação face a face (Diadema e Barueri). A princípio, nos quatro municípios analisados, as regras estão relacionadas aos atributos do benefício produzido, pois todos os municípios tiveram como pressuposto a relação entre o consumo de álcool e a vitimização de homicídios.

A participação dos donos de bares no desenho da política ocorreu apenas em Barueri, através da consulta sobre o horário adequado aos comerciantes para o encerramento das atividades diárias, entretanto, a realização de 105 audiências públicas com donos de bares em Diadema demonstra o reconhecimento e a preocupação com a centralidade do papel exercido por este ator na implementação da lei. Em Itapecerica da Serra e Itapevi as regras foram impostas sem o estabelecimento de um compromisso com os donos de bares. Quando os usuários discutem abertamente e acordam seus próprios níveis de uso e seus sistemas de sanções, o descumprimento dos acordos se mantém baixo e se obtém resultados perto do ótimo (OSTROM, 2000a).

No início da implementação da lei, nos quatro casos analisados houve supervisão das ações e utilização de punições graduadas, mas em Itapeccerica da Serra e Itapevi estas atividades deixaram de ser produzidas ao longo dos anos.

Conforme demonstrado no quadro abaixo, alguns fatores que, segundo Ostrom (2000a) contribuem para a produção do benefício coletivo não foram garantidos em Itapeccerica da Serra e Itapevi, como a valorização do benefício produzido pelos participantes e o compartilhamento de normas claras e generalizadas, além de dois fatores que foram alterados com o passar do tempo, como a retirada da fiscalização e o aumento nos custos de informação, transformação e execução.

**Quadro 3 – Momento em que os fatores que contribuem para a provisão do benefício coletivo foram garantidos em cada município**

<b>Fatores que contribuem para a provisão de benefícios</b>	<b>Barueri</b>	<b>Diadema</b>	<b>Itapeccerica da Serra</b>	<b>Itapevi</b>
A maioria deve saber que a construção de novas regras irá afetá-los diretamente	t1/t2	t1/t2	t1	t1
A maioria dos participantes deve valorizar altamente a produção deste bem comum	t1/t2	t1/t2	-	-
Os participantes devem enfrentar custos relativamente baixos de informação, transformação e execução	t1/t2	t1/t2	t1	t1
A maioria dos participantes compartilha normas generalizadas de reciprocidade e confia na atuação de cada um	t1/t2	t1/t2	-	-
O número de participantes deve ser relativamente pequeno e passível de localização e identificação	t1/t2	t1/t2	t1/t2	t1/t2
A maioria dos participantes deve estar ciente de que será prejudicada se não adotar as novas regras	t1/t2	t1/t2	t1	t1

t1: primeiros cinco anos de implementação da lei

t2: 2010/2011

Na maioria dos processos organizados, os indivíduos podem usar estratégias em que a cooperação tenderá a uma melhor possibilidade para desenvolver-se e sobreviver. Os indivíduos frequentemente estão dispostos a renunciar a benefícios imediatos com o

objetivo de ganhar maiores benefícios futuros, quando observam que muitos outros estão seguindo a mesma estratégia (OSTROM, 2000a). A clareza das posições dos atores em Diadema, Barueri e na zona sul de São Paulo possibilitou uma confiança mútua nas escolhas de cada um. Os arranjos institucionais estavam claramente definidos, o que possibilitou aos participantes uma avaliação das opções disponíveis a partir das recompensas e das punições relativas a cada opção.

O estabelecimento da confiança e o sentido de comunidade são mecanismos apontados por Ostrom como solução para o problema de provisão de instituições novas. Este argumento baseia-se na proposta da escolha racional, como um esforço de compreender a racionalidade dos indivíduos inseridos em uma sociedade, com relações prévias e posteriores, que não se enquadra em jogos isolados de rodada única.

Nenhuma variável tem o mesmo efeito em todos os cenários, ressalta Ostrom (2008). As únicas variáveis que se mostram essenciais para a implementação da Lei Seca são fiscalização e estabelecimento de punições aos infratores. Entretanto, as condições iniciais para o estabelecimento de um compromisso entre os donos de bares e os órgãos públicos são fundamentais para a execução da política a longo prazo.

Na implementação da Lei Seca, nos casos analisados, aqueles que se aproximam mais de uma governança colaborativa se aproximam também de resultados mais satisfatórios a longo prazo.

Nos casos analisados, podemos verificar resultados que estão de acordo com o modelo auto-interessado proposto por Olson, em Itapecerica da Serra e Itapevi, mas também podemos verificar resultados que se aproximam do modelo de cooperação proposto por Ostrom. Os dois modelos não precisam ser analisados como necessariamente opostos um ao outro, visto que ambos podem ocorrer. Ostrom procura identificar, por meio de evidências empíricas, os fatores que contribuem para a produção de um bem coletivo através da coordenação das ações de diversos atores.

Ou seja, os dois autores partem do mesmo pressuposto, mas com enfoques diferentes. Enquanto Olson (1999, p. 21) afirma que a cooperação não se verifica, a não ser que o grupo seja pequeno, haja coerção ou sejam garantidos outros mecanismos de incentivo à participação, Ostrom (2000a) propõe que há cooperação para a produção de benefícios coletivos uma vez garantidas determinadas condições. Ostrom procura identificar quais são os outros mecanismos de incentivo à cooperação dos atores.

## CONCLUSÃO

De acordo com Olson, o resultado da interação entre diversos atores para a produção de um benefício coletivo será subótimo devido à possibilidade de os indivíduos usufruírem dos benefícios produzidos mesmo não tendo contribuído com os custos de provisão. Em contrapartida, Ostrom ressalta que a existência de algumas variáveis no desenho institucional pode garantir a coordenação das ações para alcançar um resultado ótimo.

Estes modelos não devem ser analisados como mutuamente excludentes, uma vez que o primeiro se concentra nos resultados da interação dos atores quando não são garantidos mecanismos de incentivo à contribuição e o segundo se dedica aos casos opostos, ou seja, quando são garantidos mecanismos de incentivo à cooperação. Uma questão que assume um papel central neste embate trata-se de quais são estes mecanismos que aumentam a probabilidade de cooperação individual.

Diversos estudos empíricos demonstram que a presença ou ausência de determinados fatores aumenta significativamente a probabilidade de cooperação dos indivíduos para a produção de benefícios coletivos. Dentre eles estão o grau de informação disponível aos atores, a possibilidade de comunicação face a face, o tamanho do grupo de indivíduos que devem optar entre cooperar ou desertar, o desenvolvimento de reciprocidade e confiança entre os participantes, a repetição dos momentos de decisão, a existência de instituições centralizadoras e a possibilidade de exercer coerção e punir aqueles que não contribuem.

Determinados contextos podem, portanto, criar constrangimentos ou incentivos de modo que a cooperação se torne a melhor opção possível, mas, de acordo com Ostrom, nenhuma variável tem o mesmo impacto em diferentes contextos. As variáveis podem se combinar de diferentes maneiras e há fatores de incerteza – externos ao sistema de provimento do benefício – que influenciam nos resultados. As regras podem ser pensadas como um cenário de instruções para criar uma situação de ação num ambiente particular (OSTROM, 2005).

Desse modo, foi possível identificar algumas características determinantes no processo de provisão, compromisso e supervisão da política de fechamento de bares na

Região Metropolitana de São Paulo. Também foi possível compreender melhor as dificuldades encontradas em alguns municípios.

A comparação das diferentes configurações que a Lei Seca assumiu nos casos analisados permitiu identificar que, apesar de todos os municípios terem iniciado a implementação da lei através da cooperação para a produção do benefício coletivo, foram encontradas diferenças significativas no resultado a longo prazo.

Em Diadema e Barueri, onde houve um investimento prévio para a colaboração dos donos de bares, não houve conflitos entre órgãos públicos e donos de bares e a política permaneceu fortalecida mesmo sem a fiscalização constante dos órgãos públicos. Em contrapartida, em Itapecerica da Serra e Itapevi, os donos de bares ofereceram resistência desde o início da implementação da lei e só se adequaram a ela mediante ação coercitiva dos órgãos públicos.

A relação estabelecida entre os órgãos públicos e os donos de bares em Diadema e Barueri antes e após a implementação da lei foi de diálogo e colaboração. Os atores públicos investiram na comunicação com os donos de bares e na divulgação da importância da lei, de modo que estes comerciantes passaram a compartilhar o interesse pela produção do benefício coletivo através do fechamento de seus estabelecimentos no horário estipulado. Em Itapecerica da Serra e Itapevi os donos de bares contestavam a política e não encontravam motivos para cooperar na ausência de fiscalização, pois os custos da ação eram considerados superiores ao benefício produzido.

Se a conduta de um indivíduo depende do modo como este reconhece, considera e avalia os custos e benefícios das ações, assim como a percepção de seu vínculo com os resultados (OSTROM, 2000a), as preferências dos órgãos públicos e dos donos de bares que compartilham um interesse comum são semelhantes e a probabilidade de cooperação de ambos é maior do que nas situações em que não há o reconhecimento de um interesse comum para a implementação da lei.

As condições iniciais em Diadema e Barueri foram de diálogo, confiança e reciprocidade entre os atores envolvidos, enquanto que, em Itapecerica da Serra e Itapevi, as condições iniciais foram conflituosas, de discordância quanto à importância e necessidade da referida política.

Diadema e Barueri utilizaram formas tradicionais de coerção, imposição e constrangimento, como Itapecerica da Serra e Itapevi, mas incorporaram em suas práticas a orientação, o convencimento e o apoio da sociedade.

A análise das características que Ostrom aponta como influenciadoras no processo de garantia da provisão do bem comum permite identificar configurações distintas nos municípios que conseguiram prover o benefício coletivo a longo prazo – Barueri e Diadema – daqueles em que a política deixou de ser implementada.

Diadema e Barueri apresentam todas as variáveis expostas por Ostrom como importantes para a garantia da provisão, do compromisso e da supervisão do bem comum: (1) a maioria sabia que a construção de novas regras iria afetá-los diretamente; (2) a maioria dos participantes valorizava a produção deste bem comum; (3) os participantes enfrentaram custos relativamente baixos de informação, transformação e execução, principalmente com as possibilidades de taxas de desconto fornecidas posteriormente; (4) a maioria dos participantes compartilhava (e compartilha) normas generalizadas de reciprocidade e confiava na atuação de cada um; (5) os participantes são estáveis e de fácil identificação; (6) a maioria dos participantes estava ciente de que seria prejudicada caso não adotasse as novas regras.

Em Itapeverica da Serra e Itapevi, por outro lado, é possível identificar apenas uma dessas variáveis ao longo do tempo – (5) os participantes são estáveis e de fácil identificação – e duas delas não se verificam em tempo algum: (2) a maioria dos participantes valorizava a produção deste bem comum; e (4) a maioria dos participantes compartilhava normas generalizadas de reciprocidade e confiava na atuação de cada um. As outras três variáveis podem ser verificadas apenas no início da implementação da política, mas deixam de se constituir no longo prazo.

A inserção dos donos de bares na decisão do horário de fechamento das atividades em Barueri, a comunicação face a face e investimento no convencimento dos donos de bares em Barueri e Diadema, e a necessidade de adesão voluntária aos donos de bares ao Pacto de Cidadania da zona sul de São Paulo representam o reconhecimento da importância do papel desempenhado pelos comerciantes nessa política. A implementação da política analisada nestes casos assume contornos que se aproximam de uma governança colaborativa, por constituir uma nova forma de articulação entre sociedade civil e instituições públicas comprometidas com a garantia da segurança pública, coordenando as ações de cada agente de modo a assegurar o direito à vida com a segurança participativa.

Vale destacar, entretanto, que a adoção de métodos participativos não constitui condição suficiente para garantir a contribuição dos atores envolvidos. A participação dos atores em contribuir com a política expressa muito mais o resultado da interação

entre eles, uma vez garantidas certas condições. A comparação dos casos analisados neste trabalho permite identificar que, sem que haja alteração das condições iniciais, os atores não enxergam os interesses coletivos, mas apenas os interesses particulares, próximos ou imediatos. Os atores necessitam, assim, de lentes para conseguir enxergar além da miopia do interesse particular. Nesse caso, as lentes seriam a composição dos diversos mecanismos citados que propiciam a garantia da provisão, do compromisso e supervisão do bem comum. Para boa parte (talvez a totalidade) da literatura afinada com o princípio da participação, instituições participativas teriam o condão de transformar interesses individuais em interesses coletivos ou gerais. O que argumentamos neste trabalho é que tal transformação nem sempre é possível e talvez nem seja necessária. A experiência de implementação da Lei Seca sugere que certas condições reunidas podem favorecer a visualização e, por conseguinte, a adesão a bens coletivos custosos em detrimento dos interesses mais imediatos, não por conta de uma transformação genuína dos indivíduos, mas pela percepção de que aquela mudança de foco pode ser benéfica para todos e para si.

Seja para a cooperação entre atores públicos e privados ou para a cooperação apenas entre atores públicos, a implementação de políticas públicas que envolvem mais de um ator, apresenta custos organizacionais que devem ser enfrentados.

Para a produção de políticas públicas, o desenho institucional deve ser pensado de modo a transpor barreiras para a cooperação entre as ações necessárias e promova a interação dos atores baseada na facilidade de comunicação, reciprocidade, valorização do benefício a ser produzido, participantes definidos e estáveis, aplicação de punições aos que não contribuem, entre outros.

O estabelecimento de um desenho que pressupõe a participação de atores privados, mas que não altera de fato as condições iniciais, de modo que o interesse individual deixe de ser preferencial ao interesse coletivo, permite espaços de resistência dos atores, como observado em Itapecerica da Serra e Itapevi.

O debate sobre os possíveis resultados da interação entre diversos atores para a produção de um bem coletivo e/ou público em que se exige a coordenação das ações não pode prescindir das preferências dos atores cuja contribuição é necessária. Desse modo, podemos concluir que a cooperação não ocorrerá se não houver investimento deliberado em mecanismos de incentivo e constrangimento capazes de transmutar ações individuais em ação coletiva, propiciando ampla inteligibilidade aos atores e dando-lhes sustentação no longo prazo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERMAN, Marco. Mapas de risco da violência. **São Paulo em Perspectiva**. Vol. 13, n. 4, 1999.

ANDRADE, Mônica Viegas; LISBOA, Marcos de Barros. **Desesperança de vida: homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo no período 1981/97**, 2000. Disponível em:

<http://empreende.org.br/pdf/Programas%20e%20Políticas%20Sociais/Desesperança%20de%20vida.pdf>

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M; CARVALHO, M. (org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: Iee/PUC, 2000.

ARRETCHE, Marta. A agenda institucional. **Dossiê Métodos e Explicações da Política** – Para onde nos levam os caminhos recentes? 2006.

BARDACH, Eugene. The implementation Game. In: BARDACH, Eugene. **What happens after a bill becomes a law**. Cambridge: MIT Press, 1997.

BASURTO, Xavier; OSTROM, Elinor. **Beyond the Tragedy of the Commons**. W08-25, 2008.

BEATO, Cláudio; PEIXOTO, Betânia. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.) **Prevenção da violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BEATO, Claudio; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da; TAVARES, Ricardo. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. **Dados**, vol. 51, n.3, 2008.

BIDERMAN, Ciro; DE MELLO, João; SCHNEIDER, Alexandre. **Dry Law and homicides: evidence from the São Paulo Metropolitan Área**. Departamento de Economia – PUC-RJ, Texto de Discussão, 2006.

CANO, Ignácio; RIBEIRO, Eduardo. Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas. In: CRUZ; BATITUCCI (orgs) **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

CARDIA, N.; ADORNO, S.; POLETO, F. Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, 37(5): 969-92, 2003.

CRAWFORD, Sue; OSTROM, Elinor. A grammar of institutions. **The American Political Science Review**, vol. 89, n. 3, 1995.

DE MELLO, João M. P.; SCHNEIDER, Alexandre. Mudança demográfica e a dinâmica dos homicídios no estado de São Paulo. **Coleção Segurança com Cidadania**, ano 1, n. 3, Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil, 2009.

DUAILIBI, Sérgio Marsiglia. **Políticas Municipais relacionadas ao álcool: análise da lei de fechamento de bares e outras estratégias comunitárias em Diadema (SP)**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Paulo, 2007.

EASTON, D. Categorias para a análise de sistemas em política. **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1970.

ELSTER, Jon. **Sour Grapes: Studies in the subversion of rationality**. Cambridge, 1983.

FEHR, Ernst; GÄCHTER, Simon. Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments. **The American Economic Review**, vol. 90, n. 4, 2000.

FERREIRA, Sinésio Pires; LIMA, Renato Sérgio de; BESSA, Vagner. Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes. **Coleção Segurança com Cidadania**, ano 1, n. 3 – Homicídios: políticas de controle e prevenção no Brasil, 2009.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação das políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, 1(3): 107-127, 1986.

FROHLICH, Norman; OPPENHEIMER, Joe (2006). Skating on Thin Ice: Cracks in the Public Choice Foundation. **Journal of Theoretical Politics**, 18(3): 235-266

GARDNER, Roy; OSTROM, Elinor. Rules and Games. **Public Choice**, 70 (2), 1991, p. 121-49.

GAWRYSZEWSKI, Vilma P.; KAHN, Túlio; JORGE, Maria Helena Prado de M. Informações sobre homicídios e sua integração com o setor de saúde e segurança pública. **Revista de Saúde Pública**, v. 39 (4), 2005.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a Ciência Política. In: BUCCI, M.P.D. (org.) **Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **Policy Process Modern Capitalist State**. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, 1968.

HARDIN Russell. **Collective Action**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993,

HINDMOOR, Andrew. **Rational Choice**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Policy Science and Political Science. HOWLETT; RAMESH. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Oxford University Press, 1995.

KAHN, Tulio. **As formas do crime**. São Paulo: Sicurezza, 2009.

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na Segurança Pública. **Estudos Criminológicos**, vol. 4, 2005.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia. **BIB**, n. 49, 2000.

KINGDOM, John. Agenda setting. In: \_\_\_\_\_. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**, 1984.

MACHADO DA SILVA, Luís Antonio. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 13, p. 115-124, 1999.

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, vol. 29, n. 4, 2000.

MAJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. Implementation as Evolution. In: PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

MAIA, Paulo Borlina. Vinte Anos de Homicídios no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**. Vol. 13, n. 4, 1999.

MESEGUER, Covagonga. Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 598, 2005.

MESQUITA NETO, Paulo de. Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. **Análises e propostas**, n. 33, 2006.

MIKI, Regina. A experiência de Diadema em políticas públicas e a segurança cidadã. **É Possível – Gestão da segurança pública e redução da violência**. Rio de Janeiro: Contra Capa / Instituto de Estudos de Política Econômica, Casa da Graças, 2008.

MOURA, Tatiana Whately de. Política pública de prevenção de homicídios e alternativas de ação coletiva. **Texto de Discussão**, IPEA, n. 1513, 2010.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999.

OSTROM, Elinor. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. **The American Political Science Review**, vol. 92, n.1, 1997.

\_\_\_\_\_. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. **The American Political Science Review**, vol. 92, n. 1, 1998.

\_\_\_\_\_. **El Gobierno de los Bienes Comunes**. México: Fondo de cultura económica, 2000a.

\_\_\_\_\_. Collective action and the evolution of social norms. **The Journal of Economic Perspectives**, vol. 14, n. 3, 2000b.

\_\_\_\_\_. How types of goods and property rights jointly affect collective action. **Journal of Theoretical Politics**, 15(3), 2003, p. 239-270.

\_\_\_\_\_. **Understanding institutional diversity**. Princeton University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. **Building trust to solve common dilemmas**: taking small steps to test an evolving theory of collective action. Working paper 08-23 Workshop in Political Theory and Policy Analysis, 2008.

OSTROM, Vincent; OSTROM, Elinor. A Behavioral Approach to the Study of Intergovernmental Relations. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, 359, 137, 1965.

PERES, Maria Fernanda Tourinho. Homicídios, risco e vulnerabilidade: para uma discussão da dinâmica da vitimização por homicídios. In: CRUZ; BATITUCCI (Orgs). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PIERSON, Paul. **Politics in Time**: History, Institutions, and Social Analysis. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, Paul. Public Policies as Institutions. In: SHAPIRO; SKOWRONEK; GAVIN. **Rethinking Political Institutions**. New York University Press, 2006.

REIS, Fábio Wanderley. Política e políticas: a Ciência Política e o estudo de Políticas Públicas. REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e Utopia**. São Paulo: Edusp, 2000.

REIS, Bruno P. W. El concepto de las clases sociales y la lógica de la acción colectiva. **Sociológica**, ano 19, número 57, 2005.

SAMPSON, Robert J.; GROVES, W. Byron. Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory. **American Journal of Sociology**, Vol. 94, Issue 4, 1989.

SABATIER, Paul. Political Science and Public Policy. **Political Science and Politics**, vol. 24, n. 2, 1991a.

SABATIER, Paul. Toward better theories of the policy process. **Political Science and Politics**, vol. 24, n. 2, 1991b.

SCHARPF, Fritz. Institutions in Comparative Policy Research. **Comparative Political Studies**, vol. 33, n. 6/7, 2000.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOARES, Glaucio Ary Dillon. **Não matarás** – desenvolvimento, desigualdade e homicídios. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

\_\_\_\_\_. Subdesenvolvimento econômico e social e homicídios no distrito federal, 1995 a 1998 in: *Coleção Segurança com Cidadania*, ano. 1, vol. 3, Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil, 2009.

SOARES, Gláucio; BATITUCCI, Eduardo; RIBEIRO, Ludmila. As mortes desiguais em Minas Gerais. In: CRUZ; BATITUCCI (Orgs). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOARES, Gláucio Ary Dillon et al. Variações sazonais dos homicídios no Rio de Janeiro. **Coleção Segurança com Cidadania**, ano. 1, vol. 3, Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. Pressupostos Culturais e Condições Históricas da Teoria da Ação Coletiva: Considerações Introdutórias. **Série Estudos**. Ação Coletiva e Ciências Sociais, 1999.

\_\_\_\_\_. Novas Políticas de Segurança Pública. **Estudos avançados**, 17(43), 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literature. **Sociologias**, ano 8, n. 16, 2006.

THEODOULOU, Stella. How public policy is made? In: THEODOULOU; CAHN. **Public Policy**. The essential readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos**. São Paulo: EDUSP, 1998.

WILSON, James; KELLING, George. Broken Windows – the police and neighborhood safety. **The Atlantic Online**, 1982.

ZAGARE, Frank C. **Game theory**: concepts and applications. Beverly Hills: Sage Publications, 1984.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n.3, 1999.

## **ANEXO A – Roteiro das entrevistas**

### **Roteiro de entrevista para identificação preliminar do desenho da política**

Como funciona a política da lei de fechamento de bares neste município?

Qual é o papel da Guarda Municipal?

Como é feita a fiscalização?

Há integração com outros órgãos para implementação dessa lei? Quais? Qual é a participação desses órgãos (o papel deles)?

Algum órgão já descumpriu suas funções?

Há algum tipo de coordenação das ações? Quem coordena?

São realizadas reuniões periódicas? Há troca de informações entre os envolvidos?

Há um monitoramento ou uma avaliação dessa política?

Existe alguma comissão para avaliar se há casos em que pode ser concedida licença para funcionar até mais tarde? Se existe, como funciona esta comissão?

Você acha que os donos de bares aceitaram essa lei? Sempre foi assim? Se não, o que você acha que mudou?

Eles costumam violar a lei? O que acontece a quem viola a lei?

### **Roteiro de entrevista com responsáveis pela formulação e/ou implementação da Lei Seca**

Você sabe como surgiu a idéia de implementar a Lei Seca no município?

Foi realizado algum tipo de pesquisa sobre a relação entre álcool e homicídio no município?

Quem liderou a idéia?

E quais foram os envolvidos no movimento para a implementação?

Em que momento esta instituição se envolveu?

O que motivou a participação na implementação da lei?

Quais ações foram tomadas para que a lei fosse implementada?

Qual foi o papel exercido por cada ator nesse momento? (Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal, Prefeitura)

Houve algum tipo de consulta popular?

Qual foi a relação que se estabeleceu com os donos de bares? Eles foram notificados sobre a lei antes dela ser implementada? Eles foram consultados?

Qual foi a reação dos donos de bares à lei?

E a associação comercial do município teve algum envolvimento?

Houve algum tipo de divulgação da lei para a população? Qual?

Qual foi a reação popular à lei?

Qual foi o papel exercido por cada ator depois da implementação? (Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal, Prefeitura, etc.)

Como foram definidos os papéis de cada ator? Todos os responsáveis participaram dessas definições ou alguém centralizou as decisões?

Quem poderia contribuir com sugestões para as regras?

Havia algum tipo de coordenação das ações?

Eram realizadas reuniões periódicas?

Havia troca de informações entre os envolvidos?

Havia um monitoramento ou avaliação da política?

Neste município há uma relação de cooperação entre os diferentes órgãos (entre Secretarias, Guarda Municipal, Polícia Militar, Polícia Civil, etc.)?

Qual era a relação entre os atores envolvidos antes da lei ser implementada?

E depois? Mudou alguma coisa?

Quais eram os custos que cada um tinha que arcar?

Houve alguma dificuldade na implementação da lei?

Alguém descumpriu suas funções em relação a esta política? Se sim, foi tomada alguma providência para reverter essa situação? Havia algum tipo de punição prevista para quem não cumprisse suas funções?

Qual foi a relação com os bares que estavam irregulares?

Você acha que os donos de bares que estavam em situação irregular não tinham receio de infringir a lei por já estarem irregular ou você acha que eles não abriam por receio da fiscalização da lei?

Houve algum tipo de incentivo para a regularização?

Qual tipo de relação esse órgão tinha com os donos de bares antes da implementação da lei? Mudou alguma coisa com a lei? Como?

Quais problemas vocês tiveram com o contato com os donos de bares?

Os donos de bares violavam a lei? Com que frequência?

O que acontecia a quem violava a lei?

Houve algum tipo de contato com outros municípios para saber ou informar sobre a lei?

A política continuou em implementação até hoje da mesma maneira?

Se não, o que aconteceu? O que deixou de ser feito?

Quais dados vocês possuem sobre a lei? Eles estão disponíveis?

### **Entrevistas com donos de bares**

Como você ficou sabendo sobre a Lei Seca?

Houve divulgação da lei? De que forma? (por policiais, por guardas municipais, pela imprensa, etc.)

Você ficou sabendo sobre a lei quando ela já tinha começado a funcionar ou antes?

Havia fiscalização da lei desde o seu início?

Se sim, quem fazia a fiscalização? A Polícia Militar ou a Guarda Municipal? Um fiscal da prefeitura acompanhava?

E como era realizada a abordagem com os donos de bares? Era amigável, no sentido de informar? Ou era coercitiva/repressiva?

Ainda há fiscalização? Mudou alguma coisa no formato da fiscalização desde o seu início?

Havia alguma abertura para que os donos de bares pudessem opinar para que ocorressem alterações na lei?

Você fechou o bar no início?

Todos fechavam?

Houve alteração da lei?

Havia possibilidade de conseguir alvará pra funcionar até mais tarde? Se sim, você foi informado disso?

Você fez o pedido? Conseguiu?

Você considera fácil conseguir esse alvará?

Os donos de bares que descumpriam a lei era punidos? Qual era a punição?

Hoje em dia os bares ainda fecham no horário da lei? Se não, o que mudou para abrirem?

Você acha que a lei funcionou?

Qual a sua impressão sobre a lei? É favorável ou contrário a ela?

Você ficou sabendo sobre os resultados da lei? Como?

Você sabia quais eram os órgãos envolvidos na implementação da lei?

Houve algum tipo de incentivo para os donos de bares que estavam em situação irregular regularizarem sua situação?

Os donos de bares desrespeitavam a lei? Com que frequência?

A lei ainda existe? E funciona?

A lei continuou da mesma maneira até hoje? Se não, o que mudou?

## ANEXO B – Leis Municipais que Regulamentam o Funcionamento de Bares na Região Metropolitana de São Paulo

### BARUERI

#### Lei N.º 1214, de 29 de Março de 2001

*"DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE LICENÇA DE FUNCIONAMENTO DE NOVOS BARES E ESTABELECIMENTOS SIMILARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."*

GILBERTO MACEDO GIL ARANTES, Prefeito do Município de Barueri, usando das atribuições legais, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

Artigo 1º. Fica vedada a concessão de licença de funcionamento para novos bares e similares no Município, em prédios localizados a menos de 300m (trezentos metros) de estabelecimentos de ensino de qualquer natureza.

Parágrafo Único. A distância a que alude este artigo será considerada como raio de um círculo cujo o centro se situa no ponto médio do acesso principal do prédio da escola.

Artigo 2º. Excluem-se da vedação de que trata o artigo anterior os prédios cuja construção ou reforma sejam objeto de alvarás válidos, expedidos especificamente para instalação de bares ou similares, até a data da publicação desta lei.

Parágrafo Único. VETADO.

Artigo 3º. O pedido de alvará para abertura de bares ou similares deverá ser instruído com certidão expedida pela Prefeitura, comprovando a preservação da distância mencionada no artigo 1º.

Artigo 4º. Os bares e similares deverão observar, a partir da data da publicação desta lei, o horário de funcionamento das 6:00 às 23:00 horas.

§ 1º. O horário em questão poderá ser antecipado ou prorrogado, conforme as peculiaridades do estabelecimento e do local onde se encontra instalado, desde que haja interesse público, preservadas as condições de higiene e segurança do público e do prédio.

§ 2º. Em qualquer caso, a alteração do horário de funcionamento dependerá de parecer favorável de comissão especificamente instituída pelo Executivo Municipal para esse fim, levando-se em conta, em especial, o combate à violência.

Artigo 5º. Ficam os bares e similares obrigados a afixar, em local de fácil visualização do público, Quadro de Documentos, do qual constem:

- a) o Alvará de Funcionamento da Prefeitura;
- b) o Alvará de Funcionamento da Vigilância Sanitária;
- c) o horário de funcionamento;
- d) aviso de advertência quanto à proibição de venda de bebidas alcoólicas para menores de 18 anos.

Parágrafo Único. O quadro de Documentos e os documentos referidos nas alíneas "c" e "d" deverão obedecer aos modelos estabelecidos em regulamento.

Artigo 6º. A inobservância dos artigos 4º. e 5º. desta lei implicará a aplicação aos infratores das seguintes penalidades:

- I. advertência na primeira infração;
- II. multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais), em caso de reincidência;
- III. multa referida no inciso anterior em dobro, em caso de segunda reincidência;
- IV. cassação da Licença de Funcionamento, em caso de terceira reincidência.

Artigo 7º. Fica o valor da multa a que alude o artigo 6º, "b", da Lei nº. 998, de 17 de setembro de 1999, alterado para R\$ 600,00 (seiscentos reais).

Artigo 8º. Consideram-se bares ou similares, para os efeitos desta lei, os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas

para consumo imediato.

Artigo 9º. Esta lei será regulamentada pelo Executivo Municipal, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data de sua publicação.

Artigo 10. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Artigo 11. Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Barueri, 29 de março de 2001.

GILBERTO MACEDO GIL ARANTES  
Prefeito Municipal

### **Decreto n. 4746, de 29 de março de 2001**

“REGULAMENTA A LEI N. 1214, DE 29 DE MARÇO DE 2001”

GILBERTO MACEDO GIL ARANTES, Prefeito do Município de Barueri, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei,

**D E C R E T A:**

Artigo 1º. Fica vedada a concessão de licença de funcionamento para novos bares e similares no Município, em prédios localizados a menos de 300m (trezentos metros) de estabelecimento de ensino de qualquer natureza, nos termos da Lei nº 1.214, de 29. março de 2001.

Parágrafo Único. A distância a que alude este artigo será considerada como raio de um círculo cujo centro se situa no ponto médio do acesso principal do prédio da escola .

Artigo 2º. Para o fim de comprovar a preservação da distância referida no artigo anterior, o interessado deverá requerer certidão à Secretaria de Planejamento e Controle Urbanístico.

§1º. O pedido de certidão será instruído com documento relativo ao imóvel onde pretende instalar o estabelecimento.

§2º. A Secretaria de Planejamento e Controle Urbanístico, se necessário, poderá solicitar a colaboração de outros órgãos da Administração, para a expedição da certidão.

§3º. A certidão em apreço instruirá, obrigatoriamente, o pedido de alvará de funcionamento.

Artigo 3º - A antecipação ou a prorrogação do horário de funcionamento de bares e similares, estabelecida no artigo 4º, da Lei nº 1.214, de 29 de março de 2001, deverá ser requerida à Secretaria de Finanças

§1º. O deferimento dos pedidos dependerá do parecer favorável de Comissão constituída por representantes dos seguintes órgãos municipais.

- a) Guarda Civil Municipal;
- b) Vigilância Sanitária;
- c) Comitê de Segurança e Cidadania;
- d) Secretaria de Planejamento e Controle Urbanístico.

§2º. Na análise dos pedidos de antecipação ou prorrogação do horário, a Comissão deverá levar em conta as circunstâncias seguintes:

- a) as peculiaridades do estabelecimento;
- b) o local onde se encontra instalado;
- c) as condições de higiene e segurança do público e do prédio;
- d) o combate à violência;
- e) o interesse público.

Artigo 4º. Ficam os bares e similares obrigados a afixar, em local de fácil visualização do público, Quadro de Documentos com as dimensões mínimas de 80 x 60 cm, do qual constem;

- a) o Alvará de Funcionamento da Prefeitura;
- b) o Alvará de Funcionamento da Vigilância Sanitária;
- c) o horário de funcionamento;
- d) aviso de advertência quanto à proibição de venda de bebidas alcoólicas para menores de 18 anos.

Parágrafo Único. Os documentos referidos nas alíneas "c" e "d" deverão ter as dimensões e obedecer aos modelos dos Anexos I e II deste decreto.

Artigo 5º. A inobservância do disposto nos artigos 4º e 5º, da Lei nº 1.214, de 29, de março de 2001, sujeitará o infrator às penalidades estabelecidas no artigo 6º, I a IV, da mencionada lei.

§1º. A pena de advertência será formalizada por escrito, com entrega de 1( uma) via ao infrator, devendo conter:

- I. o nome e endereço do estabelecimento infrator;
- II. o local, a data e a hora da lavratura;
- III. a descrição do fato que constitui a infração ;
- IV. a disposição legal infringida.

§2º O auto de multa, além dos requisitos do parágrafo anterior, conterá o valor da multa aplicada e a intimação para pagá-la ou impugná-la no prazo de 15 (quinze) dias.

§3º. A cassação da Licença de Funcionamento será definitiva, esgotados os prazos para recurso.

Artigo 6º. Das penalidades, aplicadas caberá recurso, por escrito e instruído com os documentos em que se fundamentar , dirigido à Secretaria de Finanças, no prazo de 15 (quinze) dias contados da autuação.

Parágrafo Único. Da decisão de primeira instância caberá recurso ao Prefeito Municipal, no prazo de 5 (cinco) dias, cuja decisão é definitiva.

Artigo 7º. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Artigo 8º. Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Barueri, 29 de março de 2001.

GILBERTO MACEDO GIL ARANTES Prefeito Municipal

#### **Lei n. 1328, de 5 de novembro de 2002**

“ALTERA DISPOSIÇÕES DA LEI N. 1214, DE 29 DE MARÇO DE 2001”

GILBERTO MACEDO GIL ARANTES, Prefeito do Município de Barueri, usando das atribuições legais, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

Artigo 1º. Passam os artigos 1º-"caput", 4º, 6º-II e 7º, da Lei nº 1.214, de 29 de março de 2001, a vigor com as seguintes redações:

I - "Artigo 1º . Fica vedada a concessão de licença de funcionamento para novos bares e similares no Município, em prédios localizados a menos de 300 m (trezentos metros) de estabelecimentos de ensino fundamental e médio".

II - "Artigo 4º. Os bares e similares deverão observar, a partir da data da publicação desta lei, o horário de funcionamento das 6,00 às 23,00 horas.

§ 1º. Excluem-se da restrição de horário de funcionamento a que alude este artigo os bares e similares situados em hotéis, flats, clubes e shopping centers.

§ 2º. O horário em questão poderá ser antecipado ou prorrogado, conforme as peculiaridades do estabelecimento e do local onde se encontra instalado, desde que haja interesse público, preservadas as condições de higiene e segurança do público e do prédio.

§ 3º. Em qualquer caso, a alteração do horário de funcionamento dependerá de parecer favorável de comissão especificamente instituída pelo Executivo Municipal para esse fim, levando-se em conta, em especial, o combate à violência.

§ 4º. Independentemente da prorrogação de que trata o § 2º e de licença da Prefeitura, os estabelecimentos em apreço poderão, em caráter excepcional, às sextas-feiras, aos sábados e às vésperas de feriados, estender o horário de funcionamento até as 2,00 (duas) horas do dia seguinte, desde que adotadas medidas que assegurem a segurança e tranquilidade do local.

§ 5º. Constatados, durante o horário estendido a que alude o parágrafo anterior, quaisquer atos de violência ou fatos que impliquem violação à segurança e tranquilidade públicas, a Prefeitura poderá determinar que o estabelecimento observe o horário fixado no "caput" deste artigo, vedando o seu funcionamento após as 23,00 horas.

§ 6º. Fica delegada competência à Guarda Civil Municipal para fiscalizar a condição constante do § 4º, bem como promover a constatação e aplicar a determinação estabelecidas no § 5º."

§ 7º. As padarias poderão iniciar suas atividades a partir das 4,00 horas, independentemente de licença ou autorização da Prefeitura."

III - "Artigo 6º ... II - multa de 50 (cinquenta) UFESP's, em caso de reincidência;"

...

IV - "Artigo 7º. Fica o valor da multa a que alude o artigo 6º, "b", da Lei nº 998, de 17 de setembro de 1999, alterado para 60(sessenta) UFESP's."

Artigo 2º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Artigo 3º. Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Barueri, 5 de novembro de 2002.

GILBERTO MACEDO GIL ARANTES Prefeito Municipal

## **DIADEMA**

### **Lei Municipal Nº 2.107, de 13 de Março DE 2002**

DECRETO REGULAMENTADOR 5550/02

PROJETO DE LEI Nº 075/01

(Autores: Ver<sup>a</sup> Maridite Cristóvão G. de Oliveira e Outros)

Estabelece normas especiais para funcionamento de bares e similares.

JOSE DE FILIPPI JUNIOR, Prefeito do Município de Diadema, Estado de São Paulo, no uso e gozo de suas atribuições legais,

Faz saber que a Câmara Municipal aprova e ele sanciona e promulga a seguinte LEI:

ARTIGO 1º - Fica estabelecido o horário entre 06:00 e 23:00 horas para funcionamento dos bares ou similares.

PARÁGRAFO 1º - Caracteriza bares ou similares os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato no próprio local.

PARÁGRAFO 2º - O horário referido no "caput" deste artigo poderá ser autorizado ou prorrogado, mediante solicitação de alvará de funcionamento, conforme as peculiaridades do estabelecimento e do local onde se encontra instalado, desde que haja interesse público, preservadas as condições de higiene e de segurança do público e do prédio e, em especial, a prevenção à violência.

ARTIGO 2º - Para efeito desta lei, os bares ou similares que não possuam alvará de funcionamento terão licença especial de funcionamento, expedida pelos órgãos competentes da Prefeitura.

ARTIGO 3º - Fica proibida, a partir da publicação desta Lei, a concessão de novas licenças de funcionamento para bares ou similares, em imóveis localizados a menos de 300 (trezentos) metros de distância de estabelecimento de ensino infantil, fundamental, médio, técnico e superior, público ou privado.

ARTIGO 4º - Aos infratores, nos termos desta Lei, serão aplicadas, pela ordem, as seguintes penalidades:

I – Notificação para regularização, em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

II – multa de 100 (cem) UFD.'s – Unidade Fiscal de Diadema, aplicável em dobro, em caso de reincidência;

III – cancelamento do regime especial de funcionamento;

IV – fechamento administrativo do estabelecimento.

PARÁGRAFO 1º - Após o fechamento administrativo do estabelecimento, e transcorrido o prazo de 12 (doze) meses, o Executivo poderá conceder nova licença de funcionamento, atendida a legislação vigente.

PARÁGRAFO 2º - Antes da aplicação das penalidades previstas neste artigo, o Poder Executivo, em conjunto com o Legislativo, fará ampla divulgação da Lei.

ARTIGO 5º - A presente Lei será regulamentada no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação.

ARTIGO 6º - Os recursos para aplicação desta Lei correrão por conta do orçamento vigente, suplementados, se necessário.

ARTIGO 7º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Diadema, 13 de março de 2.002.  
JOSE DE FILIPPI JUNIOR  
Prefeito Municipal

**DECRETO Nº 5550, DE 10 DE MAIO DE 2002.**

REGULAMENTA, os ditames da Lei Municipal nº 2.107, de 13 de março de 2002, que estabelece normas especiais para funcionamento de bares e similares.

JOSÉ DE FILIPPI JÚNIOR, Prefeito do Município de Diadema, Estado de São Paulo, no uso e gozo de suas atribuições legais,

DECRETA:

**Artigo 1º**- Nos termos o estabelecido na lei municipal nº 2.107, de 13 de março de 2002, o horário de funcionamento de bares ou similares, será das 06h00 às 23h00, devendo o mencionado horário, para este tipo de atividade, constar em todos os alvarás de licença de funcionamento emitidos pelo Departamento de Desenvolvimento Urbano - DDU e nas declarações de cadastros emitidos pela Divisão de Tributos Mobiliários – DTM.

§1º - Para fins do presente decreto, caracteriza bares ou similares, os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato, no próprio local;

§2º - Os estabelecimentos comerciais denominados de padarias terão seu horário de funcionamento entre as 05h00 e 23h00.

§3º - O horário referido neste artigo, poderá ser autorizado, antecipado e/ou prorrogado mediante solicitação de alvará de funcionamento, conforme as peculiaridades do estabelecimento e do local onde se encontra instalado, desde que haja interesse público, preservadas as condições de higiene e de segurança do público e do prédio e, em especial a prevenção à violência, obedecidos aos seguintes requisitos dos órgãos competentes da Municipalidade:

- I – Licença da Vigilância Sanitária;
- II – Licença da Gerência de Meio-Ambiente para a acústica;
- III – Acesso para pessoas portadoras de deficiência;
- IV – Auto de vistoria do corpo de bombeiros; e
- V – Mediadas para garantir a integridade física dos clientes;

§4º - Para fins do parágrafo anterior, a alteração do horário dependerá de parecer favorável de comissão, especificamente instituída para este fim, levando-se em conta, em especial a prevenção à violência.

§5º - A comissão de que trata o parágrafo anterior será composta por membros de Departamento de Desenvolvimento Urbano, da Divisão de Tributos Mobiliários, da Vigilância Sanitária, do meio Ambiente, da Guarda Civil Municipal e da Divisão de Abastecimento.

**Artigo 2º** - Os bares ou similares que não possuam alvará de funcionamento, para fins do artigo 1º, deste decreto, terão licença especial de funcionamento expedida pelos órgãos competentes da Prefeitura.

**Parágrafo Único** – A licença especial de que trata este artigo, renovável anualmente, será fornecida pelo Departamento de Desenvolvimento Urbano – DDU, mediante o pagamento anual dos emolumentos competentes e abrangerá todo comércio de bares e similares, inclusive os estabelecimentos localizados em Conjuntos Habitacionais e nas áreas denominadas Núcleos Habitacionais urbanizados ou não, atendida a legislação sanitária e ambiental.

**Artigo 3º**- Fica proibida, a partir da publicação da Lei nº 2.107, de 13 de março de 2002, a concessão de novas licenças de funcionamento para bares ou similares, em imóveis localizados a menos de 300 (trezentos metros) de distância de estabelecimentos ensino infantil, fundamental, médio, técnico e superior, público ou privado.

**Parágrafo Único** - A distância a que alude o presente artigo, será considerado como raio de um círculo cujo centro se situa no ponto médio do acesso principal da escola.

**Artigo 4º** - A fiscalização do cumprimento dos ditames da lei nº 2.107, de 13 de março de 2002, será exercida pela Administração Direta e Indireta e coordenada pelo Departamento de Desenvolvimento Urbano – DDU, que poderá solicitar apoio dos órgãos da segurança pública do Estado, para o cumprimento das normas estabelecidas neste decreto.

**Parágrafo Único** – Todos os bares e similares, que se enquadram no presente decreto, serão notificados dos termos da lei nº 2.107, de 13 de março de 2002, para que se adequem ao novo horário de funcionamento.

**Artigo 5º** - Aos infratores da lei nº 2.107, de 13 de março de 2002, ora regulamentada, serão aplicadas pela ordem, as seguintes penalidades:

- I – Notificação para regularização por prazo não superior a 30 (trinta) dias;
- II – Multa de 100 (cem) Unidades Fiscais de Diadema – UFDs, aplicável em dobro, em caso de reincidência;
- III– Cancelamento da licença especial, do alvará de funcionamento e da inscrição mobiliária;
- IV- Fechamento administrativo do estabelecimento que será coordenado pelo Departamento de Desenvolvimento Urbano – DDU, com apoio dos demais órgãos que possuam fiscais em seus quadros.

**Parágrafo Único** – Após o fechamento administrativo do estabelecimento, o transcorrido o prazo de 12 (doze) meses, o Poder Executivo, por meio de Departamento de Desenvolvimento Urbano – DDU ou órgão que vier a substituí-lo, poderá conceder novo alvará ou licença especial de funcionamento, atendida a legislação vigente.

**Artigo 6º** - Os recursos para aplicação deste decreto correrão por conta do orçamento vigente, suplementados, se necessário.

**Artigo 7º** - O presente Decreto entrará em vigor da data de sua publicação, revogadas todas as disposições em contrário.

## **DISPOSIÇÃO TRANSITÓRIA**

**Artigo 1º** - Antes da aplicação das penalidades previstas no artigo 5º, deste decreto, o Poder Executivo, em conjunto com o Poder Legislativo, fará ampla divulgação, por um prazo de 60 (sessenta) dias, do horário de funcionamento dos bares e similares e das normas contidas neste decreto.

Diadema, 10 de maio de 2002.

José de Filippi Júnior  
Prefeito Municipal

Débora de Carvalho Baptista  
Secretária de Assuntos Jurídicos

Luiz Carlos Theofilo  
Secretário de Obras, Habitação e Desenvolvimento Urbano

Sérgio Trani  
Secretário de Finanças

Joel Fonseca Costa  
Secretário de Desenvolvimento Econômico e Turismo

Oswaldo Misso  
Secretário de Saúde

Arquimedes Andrade  
Secretário de Governo

**Lei Municipal Nº 2.171, de 11 de Outubro de 2002**  
(PROJETO DE LEI Nº 083/02)

(Autora: Mesa da Câmara Municipal de Diadema)

Acresce parágrafo único ao artigo 3º da Lei Municipal nº 2.107, de 13 de março de 2.002, que estabeleceu normas especiais para funcionamento de bares e similares.

JOSE DE FILIPPI JUNIOR, prefeito do Município de Diadema, Estado de São Paulo, no uso e gozo de suas atribuições legais,

Faz saber que a Câmara Municipal aprova e ele sanciona e promulga a seguinte LEI:

ARTIGO 1º - O artigo 3º da Lei Municipal nº 2.107, de 13 de março de 2.002, acrescido de parágrafo único, passa a vigorar com a seguinte redação:

“ARTIGO 3º - .....

PARÁGRAFO ÚNICO – Excetua-se da proibição de que trata o “caput” deste artigo, os restaurantes, pizzarias e padarias, devidamente caracterizados como tal, em Decreto a ser baixado pelo Chefe do Executivo, respeitadas as demais condições previstas na presente Lei, ficando tais estabelecimentos proibidos de executar música ao vivo, bem como permitir o uso de equipamentos eletrônicos de jogos ou de equipamentos eletrônicos musicais, durante o horário escolar.”

ARTIGO 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Diadema, 11 de outubro de 2.002.

JOSE DE FILIPPI JUNIOR  
Prefeito Municipal

**EMBU**

**Lei 2029/02 | Lei Nº 2029 de 18 de dezembro de 2002 de Embu**

*DISPÕE SOBRE CONCESSÃO DE LICENÇA DE FUNCIONAMENTO PARA NOVOS BARES E ESTABELECIMENTOS SIMILARES E DÁ PROVIDÊNCIAS CORRELATAS.*

GERALDO LEITE DA CRUZ Prefeito, no uso de suas atribuições legais: FAZ SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E ELE PROMULGA A SEGUINTE LEI:

**Art. 1º** - Fica vedada a concessão de licença de funcionamento para novos bares e similares no município, em prédios localizados a menos de 150 metros (cento e cinquenta metros) de estabelecimentos de ensino de qualquer natureza.

Parágrafo Único - A distância definida neste artigo, será considerada como o raio de um círculo cujo centro se situa no ponto médio do acesso principal do prédio da escola.

**Art. 2º** - Excluem-se da vedação de que trata o artigo anterior, os prédios cuja construção ou reforma sejam objeto de alvarás válidos e expedidos especificamente para a instalação de bares ou similares, até a data da publicação desta lei.

**Art. 3º** - O pedido de alvará para a abertura de bares ou similares, a partir da publicação desta Lei, deverá ser instruído com certidão expedida pela Prefeitura, comprovando a preservação da distância estabelecida no artigo primeiro.

**Art. 4º** - Todos os bares e similares do município deverão observar, a partir da publicação desta lei, o horário de funcionamento das 05:00 às 23:00 horas.

§ 1º - O horário em questão poderá ser antecipado ou prorrogado, conforme as peculiaridades do estabelecimento e do local onde se encontra instalado, desde que haja interesse público, preservadas as condições de higiene e segurança do público e do prédio.

§ 2º - Em qualquer caso, a alteração do horário de funcionamento dependerá de parecer favorável de comissão especificamente instituída pelo Executivo Municipal para esse fim, levando-se em conta, em especial, a prevenção e o combate à violência.

§ 3º - Não estão sujeitos ao horário fixado nesta lei, os bares internos de hotéis, flats, clubes, associações e hospitais não abertos para a via pública e eventos que cumpram exigências de órgãos relacionados à segurança pública.

**Art. 5º** - Ficam os bares e similares obrigados a afixar em local de fácil visualização do público, Quadro de Documentos do qual constem:

- a) o alvará de funcionamento expedido pela Prefeitura;
- b) o alvará de funcionamento expedido pela Vigilância Sanitária;
- c) o horário de funcionamento;
- d) aviso de proibição da venda de bebidas alcoólicas para menores de 18 (dezoito) anos.

Parágrafo Único - O Quadro de Documentos e os documentos referidos nas alíneas c e d deverão obedecer aos modelos estabelecidos em regulamento.

**Art. 6º** - O estabelecimento que venha a ter comprovação, pela autoridade policial ou municipal competente, da prática ou exercício de atividades ilegais em suas dependências, terá suas atividades suspensas pela Prefeitura e responderá em Juízo às penalidades da Lei.

**Art. 7º** - E proibido fora dos horários estabelecidos nesta Lei:

- a) praticar atos de compra e venda;
- b) manter abertas ou semicerradas as portas do estabelecimento, ainda que dêem acesso ao interior do prédio e este sirva de residência do responsável;
- c) manter iluminação dentro do bar, salvo quando o interior do mesmo puder ser examinado visualmente por quem se achar do lado de fora.

Parágrafo Único - Não se considera infração, a abertura de estabelecimento para lavagem ou limpeza, ou quando o responsável não tendo outro meio de se comunicar com a rua, conservar aberta uma das portas para o efeito de embarque e desembarque de mercadorias, durante o tempo estritamente necessário à efetivação dos mencionados atos.

**Art. 8º** - Os infratores desta Lei, especialmente dos artigos 4º e 5º, estarão sujeitos às seguintes penalidades:

- I - advertência na primeira infração;
- II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) em caso de reincidência;
- III - multa de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) em caso de segunda reincidência;
- IV - cassação da Licença de Funcionamento em caso de terceira reincidência.

**Art. 9º** - Consideram-se bares e similares para efeito desta lei, os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato.

**Art. 10** - Esta lei será regulamentada por decreto do Executivo Municipal, no prazo de 60 (sessenta dias) contados da data de sua publicação.

**Art. 11** - As despesas decorrentes da aplicação desta Lei, correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 12** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

18 de dezembro de 2002

GERALDO LEITE DA CRUZ

Prefeito

## EMBU-GUAÇU

### Lei 1854/03 | Lei Nº 1854 de 14 de abril de 2003 de Embu-Guaçu

#### *DISPÕE SOBRE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE BARES E ESTABELECIMENTOS SIMILARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

Projeto de Lei nº 002/2003 Autor: Walter Antonio Marques O PREFEITO MUNICIPAL DE EMBU GUAÇU, WALTER ANTONIO MARQUES, no uso de suas atribuições legais faz saber que a Câmara Municipal aprova e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

**Art. 1º** - Fica fixado o horário para funcionamento de bares e estabelecimentos similares, que comercializarem venda de bebidas alcoólicas em mesas e balcões, não poderão abrir antes das 5:00 horas e seu fechamento será até às 23:00 (vinte e três) horas de 2ª a 5ª feira, sendo que na 6ª, sábados, domingos e feriados fecharão até a 1:00H.

§ 1º - Ficam sujeitos ao horário fixado neste artigo os estabelecimentos comerciais que funcionem de portas abertas, sem isolamento acústico e sem funcionários destinados à segurança.

§ 2º - Não estão sujeitos ao horário fixado no caput deste artigo os bares de Hotéis, Clubes e Associações.

§ 3º - O Horário em questão poderá ser prorrogado, conforme as peculiaridades do estabelecimento, do local ou quando das comemorações de eventos ou datas festivas.

§ 4º - Em qualquer caso, a alteração do horário de funcionamento dependerá de parecer favorável da administração pública, levando-se em conta, as seguintes circunstâncias:

- a) as peculiaridades do estabelecimento;
- b) o local onde se encontra instalado;
- c) as condições de higiene e segurança do público e do local;
- d) o combate a violência;
- e) o interesse público;
- f) comprovante do pagamento de Licença para Funcionamento em horário especial.

**Art. 2º** - O estabelecimento que venha a ter comprovação, pela autoridade municipal competente, da prática ou exercício de atividades ilegais, em suas dependências, terá suas atividades suspensas pela Prefeitura do Município de Embu-Guaçu e responderá em juízo sob as penalidades da lei.

**Art. 3º** - É proibido fora do horário normal:

- a) praticar ato de compra e venda;

b) manter abertas ou semicerradas as portas do estabelecimento, ainda que dêem acesso ao interior do prédio e este sirva de residência do responsável;

c) manter iluminação dentro do bar, salvo quando o interior do mesmo puder ser examinado visualmente por quem se achar do lado de fora.

Parágrafo Único - Não se considera infração a abertura de estabelecimento para lavagem ou limpeza ou quando o responsável não tendo outro meio de se comunicar com a rua, conservar aberta uma das portas para o efeito de embarque e desembarque de mercadorias, durante o tempo estritamente necessário à efetivação dos mencionados atos.

**Art. 4º** - Os infratores dos dispositivos desta lei estão sujeitos às seguintes penalidades:

a) multa de R\$ 1.000,00 (Um mil reais) que serão corrigidos monetariamente, vigentes à época da infração, na primeira autuação;

b) fechamento administrativo, com lacração de todas as entradas, na segunda autuação.

Parágrafo Único - Desrespeitado o fechamento administrativo, será solicitado auxílio policial, para exigir o cumprimento da penalidade administrativa e providenciará o boletim de ocorrência com base no artigo 330 [Código Penal](#), nos termos desta lei.

**Art. 5º** - As despesas decorrentes da aplicação desta lei, correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 6º** - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU, aos 14 (quatorze) dias do mês de abril de 2003.

Walter Antonio Marques

Prefeito Municipal

Sergio Andrade

Secretario da Administração Geral

## FERRAZ DE VASCONCELOS

### Lei 2.470, de 03 de setembro de 2002

“Dispõe sobre a fixação de horário de funcionamento de bares e dá outras providências”

O PREFEITO MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei;

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal DECRETA e eu PROMULGO a seguinte lei:

Artigo 1º - Os bares e estabelecimentos similares do Município de Ferraz de Vasconcelos deverão observar, a partir da publicação desta Lei, o horário de funcionamento das 6 até às 24 horas.

§ 1º - Consideram-se bares ou similares, para os efeitos desta lei, os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato.

§ 2º - Ficam excluídos do horário referido no “caput” deste artigo padarias, restaurantes, pizzarias, estabelecimentos localizados no interior de clubes, associações, salões de festa, shoppings e lojas de conveniência.

Artigo 2º - Os bares ou estabelecimentos similares serão obrigados a afixar, em local de fácil visualização do público, quadro de documentos, do qual conste:

a) o alvará de funcionamento da Prefeitura;

- b) o alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária;
- c) o horário de funcionamento, e
- d) aviso de advertência quanto à proibição de venda de bebidas alcoólicas para menores de dezoito anos.

Parágrafo único – o quadro de Documentos e os documentos referidos nas alíneas “c” e “d”, deverão obedecer a modelos estabelecidos em regulamento.

Artigo 3º - A inobservância dos artigos 1º e 2º desta lei, implicará a aplicação aos infratores das seguintes penalidades:

- I – advertência na primeira infração;
- II – Multa de R\$200,00 (duzentos reais);
- III – Em caso de reincidência o valor constante do inciso II, será aplicado em dobro;
- IV – Cassação de Alvará de Funcionamento, na terceira reincidência.

Parágrafo único – O valor constante do inciso II, deste artigo sofrerá correção anual, com base no IPC, divulgado pela FIPE.

4º - Esta lei será regulamentada pelo Executivo Municipal no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data de sua publicação.

5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

6º - Revogam-se as disposições em contrário.

Ferraz de Vasconcelos, 03 de setembro de 2002

JOSÉ CARLOS FERNANDES CHACON  
PREFEITO MUNICIPAL

IVAN ROBERTO COSTA  
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FAZENDA

## **ITAPECERICA DA SERRA**

### **LEI MUNICIPAL Nº 1.337, DE 04/07/2002**

*O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, no uso das suas atribuições legais;*

*FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:*

**Art. 1º** Todos os bares e estabelecimentos assemelhados do Município onde predomine a venda de bebidas alcoólicas em mesas ou balcões não poderão funcionar após 23h, devendo o horário de abertura ser somente após as 6h, respeitando o devido recolhimento das respectivas taxas, previstas no Código Tributário Municipal (Lei nº 639/90 e suas posteriores alterações).

§ 1º Ficam sujeitos ao horário fixado neste artigo os estabelecimentos comerciais que funcionem de portas abertas, sem isolamento acústico, sem funcionários destinados à segurança e ainda aqueles que atrapalhem o sossego público.

§ 2º Não estão sujeitos ao horário fixado no "caput" deste artigo os bares de hotéis, clubes, associações, hospitais e eventos que cumpram exigências de órgãos relacionados à segurança pública.

§ 3º Os restaurantes que funcionarem de portas fechadas, com isolamento acústico, com funcionários destinados à segurança, desde que não atrapalhem o sossego público, poderão funcionar das 6h a 1h da manhã.

**Art. 2º** O estabelecimento que venha a ter comprovação, pela autoridade municipal competente, da prática ou exercício de atividades ilegais, em suas dependências, terá suas atividades suspensas pela Prefeitura do Município de Itapecerica da Serra e responderá em juízo sob as penalidades da Lei.

**Art. 3º** É proibido fora do horário normal:

- a) praticar ato de compra e venda;

*b)* manter abertas ou semicerradas as portas do estabelecimento, ainda que dêem acesso ao interior do prédio e este sirva de residência do responsável;

*c)* manter iluminação dentro do bar, salvo quando o interior do mesmo puder ser examinado visualmente por quem se achar do lado de fora.

**Parágrafo único.** Não se considera infração a abertura de estabelecimento para lavagem ou limpeza ou quando o responsável não tendo outro meio de se comunicar com a rua, conservar aberta uma das portas para o efeito de embarque e desembarque de mercadorias, durante o tempo estritamente necessário à efetivação dos mencionados atos.

**Art. 4º** Os infratores dos dispositivos desta Lei estão sujeitos às seguintes penalidades:

**I** - multa no valor de vinte e cinco Unidades Fiscais do Município - UFM na primeira autuação;

**II** - multa no valor de cinquenta UFM's na segunda autuação;

**III** - fechamento administrativo, com lacração de todas as entradas do estabelecimento, na terceira autuação.

**Parágrafo único.** Para cumprimento do disposto na alínea "b" será solicitado auxílio policial, que providenciará o boletim de ocorrência com base no artigo 330 do Código Penal, nos termos desta Lei.

**Art. 4º-** No exercício do poder de polícia administrativa, a Guarda Municipal de Itapecerica da Serra fica incumbida a, isoladamente ou em sistema de colaboração com os demais órgãos municipais, fiscalizar as atividades decorrentes desta Lei e autuar seus eventuais infratores.

**Art. 5º** As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 6º** Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

*Itapecerica da Serra, 04 de julho de 2002.*

---

LACIR FERREIRA BALDUSCO

*Prefeito Municipal*

*Registrada e afixada nesta Prefeitura na data supra.*

---

GERALDO OSSAMU TAKADA

*Secretaria Municipal de Administração  
Coordenador*

## **LEI 1691, de 30 de maio de 2006**

*O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA FAÇO SABER que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:*

**Art. 1º** O disposto no art. 4º da Lei Municipal nº 1.337, de 4 de julho de 2002, que "Dispõe sobre o horário de funcionamento dos bares no Município" passa a vigorar com a seguinte redação, acrescida do art. 4º-A:

"Art. 4º ..... I - multa no valor de vinte e cinco Unidades Fiscais do Município - UFM na primeira autuação; II - multa no valor de cinquenta UFM's na segunda autuação; III - fechamento administrativo, com lacração de todas as entradas do estabelecimento, na terceira autuação. (NR) Art. 4º-A No exercício do poder de polícia administrativa, a Guarda Municipal de Itapecerica da Serra fica incumbida a, isoladamente ou em sistema de colaboração com os demais órgãos municipais, fiscalizar as atividades decorrentes desta Lei e autuar seus eventuais infratores." (NR)

**Art. 2º** O inciso VI do art. 2º da Lei Municipal nº 833, de 22 de setembro de 1994, que "Dispõe sobre a criação da Guarda Municipal de Itapecerica da Serra - GMIS - e dá outras providências", passa a vigorar

com a seguinte redação:

"Art. 2º ..... VI - colaborar, com os demais órgãos fiscalizadores da Prefeitura, no exercício do poder de polícia administrativa do Município de Itapecerica da Serra, inclusive realizando autuações quando expressamente autorizado pelo Chefe do Executivo;" (NR)

**Art. 3º** As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta de dotação constante do Orçamento em vigor.

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

*Itapecerica da Serra, 30 de maio de 2006*

JORGE JOSÉ DA COSTA Prefeito

### **Lei 1717, de 06 de setembro de 2006**

*O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA FAÇO SABER que a Câmara Municipal decretou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:*

**Art. 1º** Os bares e demais estabelecimentos sujeitos ao disposto na Lei Municipal nº 1.337, de 4 de julho de 2002, deverão afixar, em lugar visível ao público, o horário de funcionamento.

**Art. 2º** O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator ao pagamento de multa no valor de 50 (cinquenta) Unidades Fiscais do Município, cobradas em dobro no caso de reincidência.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

*Itapecerica da Serra, 6 de setembro de 2006*

JORGE JOSÉ DA COSTA Prefeito

### **DECRETO 2028, de 08 de julho de 2008**

(revogado pelo decreto 2075/2009)

*O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, usando das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica do Município; e*

*CONSIDERANDO que a Lei Municipal nº 1.337, de 4 de julho de 2002, estabeleceu o horário de funcionamento dos bares do Município;*

*CONSIDERANDO que a adequação do horário de funcionamento também é interesse dos frequentadores, possibilitando assim momentos de entretenimento, lazer e cultura,*

*DECRETA:*

**Art. 1º** Fica fixada até 1 hora, o horário de funcionamento dos bares e estabelecimentos assemelhados do Município onde predomine a venda de bebidas alcoólicas em mesas ou balcões, descritos no art. 1º da Lei Municipal nº 1.337/02.

**Art. 2º** O descumprimento do horário estabelecido neste Decreto acarretará às penalidades previstas no art. 4º da Lei Municipal nº 1.337/02, alterada pela Lei nº 1.691, de 30 de maio de 2006.

**Art. 3º** As despesas com a execução do presente Decreto, correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 4º** Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

*Itapecerica da Serra, 8 de julho de 2008*

---

JORGE JOSÉ DA COSTA Prefeito

**DECRETO 2075, de 24 de abril de 2009**

*O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, usando das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica do Município; DECRETA:*

**Art. 1º** Fica revogado integralmente o Decreto Municipal nº 2.028, de 8 de julho de 2008, que dispõe sobre o horário de funcionamento dos bares no Município de Itapeçerica da Serra.

**Art. 2º** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

*Itapeçerica da Serra, 24 de abril de 2009*

---

JORGE JOSÉ DA COSTA Prefeito

<b>ITAPEVI</b>
----------------

**Lei 1530/01 | Lei Nº 1530 de 21 de setembro de 2001 de Itapevi**

*"DISPÕE SOBRE O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DOS BARES E ESTABELECIMENTOS SIMILARES DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*

Projeto de Lei de autoria da Vereadora Norma Lúcia Ribeiro de Souza, do PL DALVANI ANALIA NASI CARAMÉZ, Prefeita do Município de Itapevi, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, Faz saber que a Câmara Municipal de Itapevi aprovou e ela sanciona e promulga a seguinte lei:

**Art. 1º** - Os bares e similares do Município de Itapevi deverão observar, a partir da publicação desta lei, o horário de funcionamento das 6:00 às 23:00 horas.

Parágrafo Único - Consideram-se bares ou similares, para os efeitos desta lei, os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato.

**Art. 2º** Ficam os bares e similares obrigados a afixar, em local de fácil visualização do público, Quadro de documentos, do qual constem:

- a) o Alvará de funcionamento da Prefeitura;
- b) O Alvará de funcionamento da vigilância sanitária;
- c) O horário de funcionamento;
- d) Aviso de advertência quanto à proibição de venda de bebidas alcoólicas para menores de 18 anos.

Parágrafo Único - O Quadro de documentos e os documentos referidos nas alíneas c e d deverão obedecer a modelos estabelecidos em regulamento.

**Art. 3º** - A inobservância dos artigos 1º e 2º desta lei implicará a aplicação aos infratores das seguintes penalidades:

- I - Advertência na primeira infração;
- II - Multa de 500 (quinhentas) UFIR - Unidade Fiscal de Referência, na reincidência;
- III - Multa referida no inciso anterior em dobro, em caso de Segunda reincidência;
- IV - Cassação da licença de funcionamento, em caso de terceira reincidência.

**Art. 4º** - Esta lei serão regulamentada pelo Executivo Municipal no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data de sua publicação.

**Art. 5º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 6º** Revogam-se as disposições em contrário.

Itapevi, 21 de setembro de 2.001.

DALVANI ANALIA NASI CARAMEZ

Prefeita

### **Lei 1546/01 | Lei Nº 1546 de 20 de dezembro de 2001 de Itapevi**

#### ***"MODIFICA A LEI Nº [1.530](#) DE 21 DE SETEMBRO DE 2001, QUE DISPÕE SOBRE O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DOS BARES E SIMILARES NO MUNICÍPIO"***

DALVANI ANALIA NASI CARAMEZ, Prefeita do Município de Itapevi, Estado de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei: Faz saber que A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEVI APROVOU E ELA SANCIONA E PROMULGA A SEGUINTE LEI:

**Art. 1º** - Ficam excluídos do disposto na Lei nº [1.530](#), de 21 de setembro de 2001, os estabelecimentos do tipo "pizzarias", restaurantes, boates, casas noturnas, danceterias, casas de "shows", festas e eventos.

Parágrafo Único - (VETADO)

**Art. 2º** - Esta lei será regulamentada Pelo Poder Executivo dentro do prazo de 30 (trinta) dias.

**Art. 3º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

ITAPEVI, 20 de dezembro de 2.001.

DALVANI ANÁLIA NASI CARAMEZ

Prefeita

### **JANDIRA**

### **Lei 1271, de 30 de Agosto de 2001**

“Dispõe sobre a concessão de licença de funcionamento de novos bares e estabelecimentos similares e dá outras providências”

PAULO HENRIQUE BARJUD, Prefeito do Município de Jandira, no uso de suas atribuições legais, FAZ SABER que a Câmara Municipal elaborou, emendou, aprovou e ele promulga a seguinte lei:

ARTIGO 1º) Suprimido.

PARÁGRAFO ÚNICO – Suprimido.

ARTIGO 2º) Suprimido.

ARTIGO 3º) Suprimido.

ARTIGO 4º) Os bares e similares deverão observar, a partir da data da publicação desta lei, o horário de funcionamento das 06:00 às 23:00 horas.

§ 1º - O horário em questão poderá ser antecipado ou prorrogado, estritamente para os estabelecimentos que mantenha os princípios da ordem e dos bons costumes desta cidade, garantindo-se a segurança interna de seus frequentadores.

§ 2º - A prorrogação do horário de que trata o inciso anterior será concedida mediante pagamento de taxa especial à Prefeitura Municipal de Jandira, que será instituída por regulamentação, e a manutenção por parte dos estabelecimentos de agentes de segurança.

§ 3º - Os alvarás extraordinários em vigor serão mantidos, observando-se os princípios dispostos nos incisos anteriores.

ARTIGO 5º) Ficam os bares e similares obrigados a afixar, em local de fácil visualização do público, Quadro de Documentos que constem:

- a) o alvará de funcionamento da Prefeitura;
- b) o alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária;
- c) o horário de funcionamento;
- d) o aviso de advertência quanto à proibição de venda de bebidas alcoólicas para menores de 18 anos.

PARÁGRAFO ÚNICO – O Quadro de Documentos e os documentos referidos nas alíneas “c” e “d” deverão obedecer aos modelos estabelecidos em regulamento.

ARTIGO 6º) A inobservância dos artigos 4º e 5º desta lei implicará a aplicação aos infratores das seguintes penalidades:

- I. advertência na primeira infração;
- II. multa de R\$500,00 (quinhentos reais), em caso de reincidência;
- III. multa referida no inciso anterior em dobro, em caso de Segunda reincidência;
- IV. cassação da Licença de Funcionamento, em caso de terceira reincidência.

ARTIGO 7º) Consideram-se bares ou similares, para efeito desta lei, os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato.

ARTIGO 8º) Esta lei será regulamentada pelo Executivo Municipal, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data de sua publicação.

ARTIGO 9º) Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura do Município de Jandira  
Em 30 de Agosto de 2001

PAULO HENRIQUE BARJUD  
Prefeito Municipal

## JUQUITIBA

**LEI Nº 1155 (hum mil, cento e cinquenta e cinco) de 29 (vinte e nove) de maio de 2002 (dois mil e dois)**

"DISPÕE SOBRE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE BARES E ESTABELECIMENTOS SIMILARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

AYRES SCORSATTO, Prefeito Municipal de Juititba, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

ARTIGO 1º) Ficam os bares e estabelecimentos similares do município de Juititba obrigados a observar a partir da publicação desta Lei, o Horário de funcionamento abaixo especificados. Parágrafo Único - Consideram-se bares e estabelecimentos similares para os efeitos desta Lei, os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato.

ARTIGO 2º) Ficam os bares e estabelecimentos similares obrigados a afixar, em local de fácil visualização do público, Quadro de Documentos, do qual constem;

- a) o alvará de funcionamento da Prefeitura;

- b) o alvará de funcionamento da vigilância sanitária;
  - c) o horário de funcionamento;
  - d) aviso de advertência quanto à proibição de venda de bebidas alcoólicas para menores de 18 anos.
- Parágrafo Único - O quadro de Documentos e os documentos referidos nas alíneas "c" e "d" deverão obedecer a modelos estabelecidos em regulamento.

ARTIGO 3º) QUADRO DE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO - Os bares e lanchonetes do Município de Juitiba ficam obrigados a observar, a partir da publicação desta Lei, o horário de funcionamento das 06:00 às 23:00 horas. - Os Vídeo-kê, clubes e Danceterias observarão o horário de funcionamento das 22:00 às 04:00 horas conforme alvará judicial e normas do Corpo de Bombeiros, etc.. com cobrança de ingressos, revistas, equipe de segurança com seu responsável. - Restaurantes de Estradas que já funcionavam 24 horas diárias, não sofrerão as restrições desta Lei. Restaurantes e Pizzarias na cidade e bairros observarão o horário de funcionamento até as 23:30 horas, exceto nas sextas-feiras, sábados e feriados prolongados, CUJO horário vai até 02:00 horas do dia seguinte, sendo vedado a colocação de mesas para atendimento nas calçadas. - Tratando-se de locais destinados para refeições, devem ser os mesmos em ambientes fechados. - Os bares não poderão funcionar a menos de 100 metros das Escolas.

ARTIGO 4º) A inobservância dos artigos 1º 2º e 3º desta Lei implicará na aplicação aos infratores das seguintes penalidades: I - advertência na primeira infração II - multa de 500 (quinhentas) UFIR (unidade fiscal de referência) na 1ª (primeira) reincidência; III - multa referida no inciso II, em dobro, em caso da 2ª (segunda) reincidência IV - cassação da Licença de Funcionamento, em caso de 3ª reincidência.

ARTIGO 5º) Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de Juitiba

29 (vinte e nove) de Maio de 2002 (Dois mil e dois)

AYRES SCORSATTO

Prefeito Municipal

Registrada e Publicada por Afixação no Quadro de Editais da Prefeitura Municipal na data supra.

OSTIL RODRIGUES PEREIRA

Secret. Munic. De Administração

## MAUÁ

### Lei 3508/02 | Lei Nº 3508 de 03 de julho de 2002 de Mauá

*ESTABELECE NORMAS ESPECIAIS PARA FUNCIONAMENTO DE BARES E SIMILARES, VINCULADO A PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA URBANA.*

OSWALDO DIAS, Prefeito do Município de Mauá, usando das atribuições conferidas pelo art. 55, III da Lei Orgânica do Município, e tendo em vista o que consta do processo administrativo nº 142.522-5/89, faço saber que a Câmara Municipal de Mauá aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte LEI:

**Art. 1º** Fica estabelecido o horário entre 6h e 23h para o funcionamento dos bares e similares.

§ 1º Caracterizam-se como bares e similares para efeitos desta Lei, os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato no próprio local.

§ 2º O horário referido no "caput" deste artigo poderá ser alterado ou prorrogado, mediante requerimento do interessado, junto ao órgão competente do Poder Executivo, conforme as peculiaridades do estabelecimento, e do local onde se encontra instalado, desde que haja interesse público, preservadas as condições de higiene e de segurança do público e, em especial a prevenção à violência.

**Art. 2º** Fica proibida a partir da publicação desta Lei, a autorização de novas licenças de funcionamento para bares ou similares, em imóveis localizados a menos de 300 (trezentos) metros de distância de estabelecimentos de ensino infantil, fundamental, médio, técnico e superior, público e privado.

**Art. 3º** Ao descumprimento das normas contidas nesta Lei, serão aplicadas aos infratores as seguintes penalidades:

I - multa de 100 (cem) FMP - Fator Monetário Padrão, ou outra unidade fiscal que vier a substituí-la; e

II - cassação do alvará de localização e funcionamento, nos casos de reincidência.

§ 1º O estabelecimento que funcionar sem o alvará para localização e funcionamento fica sujeito a lacração.

§ 2º Após a cassação do alvará de localização e funcionamento do estabelecimento, e transcorrido o prazo de 12 (doze) meses, o Poder Executivo poderá autorizar nova licença de funcionamento, atendida a legislação vigente.

**Art. 4º** As despesas com a execução da presente Lei onerarão as dotações próprias do orçamento vigente suplementadas se necessária.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Município de Mauá, em 03 de julho de 2002. Prof

OSWALDO DIAS

Prefeito

ANTONIO PEDRO LOVATO

Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos VALDIRENE DARDIN

Secretária Municipal de Finanças

ANTONIO PEDRO LOVATO

Resp. pela Secretaria Municipal de Governo

**OSASCO**

### **Lei 3724/02 | Lei Nº 3724 de 14 de novembro de 2002 do Osasco**

*"DISPÕE SOBRE HORÁRIO DOS BARES E ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS SIMILARES DO MUNICÍPIO DE OSASCO".*

Projeto de Lei nº 89/02, de autoria do Vereador Roberto Trapp de Castro e outros CELSO ANTONIO GIGLIO, Prefeito do Município de Osasco, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:

**Art. 1º** Fica determinado que todos os bares e estabelecimentos comerciais similares no Município de Osasco, não poderão funcionar após às 0h00 (meia noite), tendo o horário previsto para o início de suas atividades fixado à critério próprio, não antes das 05h00 (cinco) horas da manhã.

§ 1º Ficam sujeitos ao horário fixado neste artigo os bares e estabelecimentos comerciais similares que funcionem de portas abertas, com música ao vivo e/ou som mecânico, sem isolamento acústico, sem serviço de estacionamento próprio terceirizado ou conveniado e funcionários destinados à segurança, bem como aqueles que atrapalhem o sossego público.

§ 2º Não estão sujeitos ao horário fixado no caput deste artigo os bares de hotéis, "flats", clubes, danceterias, salões de baile, associações e hospitais.

§ 3º O período de funcionamento fixado no caput deste artigo é considerado como horário normal de funcionamento.

§ 4º Entende-se por estabelecimentos comerciais similares as lanchonetes, restaurantes, lojas de conveniência e casas noturnas.

**Art. 2º** O estabelecimento que venha a ter comprovação, pela autoridade policial ou municipal competente, da prática ou exercício de atividades ilegais, em suas dependências, terá suas atividades suspensas pela Prefeitura do Município de Osasco e responderá em juízo sob as penalidades da Lei.

**Art. 3º** É proibido fora do horário normal:

- a) praticar ato de compra e venda de produtos comercializados dentro do estabelecimento, bem como bebidas alcóolicas;
- b) manter abertas ou semi cerradas as portas do estabelecimento, ainda que dêem acesso ao interior do prédio e este sirva de residência ao responsável, excetuando os casos previstos no parágrafo único deste artigo;
- c) manter iluminação dentro do bar, salvo quando o interior do mesmo puder ser examinado visualmente por quem se achar do lado de fora.

Parágrafo Único - Não se considera infração a abertura do estabelecimento para lavagem ou limpeza, ou quando o responsável não tendo outro meio de se comunicar com a rua, conservar aberta uma das portas para efeito de embarque e desembarque de mercadorias, durante o tempo estritamente necessário à efetivação dos mencionados autos.

**Art. 4º** Os infratores dos dispositivos desta legislação estão sujeitos às seguintes penalidades:

- a) multa de 1700 (mil e setecentos) UFMS na primeira autuação;
- b) fechamento administrativo com a lacração de todas as entradas, na segunda autuação.

Parágrafo Único - Desrespeitado o fechamento administrativo será solicitado auxílio policial para exigir o cumprimento da penalidade administrativa e providenciará o boletim de ocorrência com base no art. 330 do Código Penal, nos termos desta Lei.

**Art. 5º** As despesas decorrentes com a presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor 30 (trinta) dias após a sua publicação, período em que os proprietários terão para se adequarem ao presente diploma legal.

Osasco, 14 de novembro de 2002

CELSO ANTONIO GIGLIO

Prefeito

**POÁ**

**Lei 3042/04 | Lei Nº 3042 de 04 de agosto de 2004 de Poá**

*"DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE LICENÇA DE FUNCIONAMENTO DE NOVOS BARES E ESTABELECIMENTOS SIMILARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."*

O Prefeito Municipal da Estância Hidromineral de Poá, FAÇO SABER que a Câmara Municipal de Poá, aprovou o Projeto de Lei nº 059/2004, de autoria do Executivo, com Emenda Modificativa nº 008/2004, de autoria dos Vereadores Fernando Rodrigues Molina Júnior e Eduardo Batista Reis e ele sanciona e a seguinte Lei:

**Art. 1º** - Fica vedada a concessão de licença de funcionamento para novos bares e similares no Município de Poá, em prédios localizados a menos de 200 (duzentos) metros de distância de estabelecimento de ensino.

Parágrafo Único - A distância a que alude este artigo será considerada desde o ponto médio do acesso principal do prédio escolar até o ponto médio do estabelecimento comercial.

**Art. 2º** - Excluem-se da vedação de que trata o artigo anterior os prédios cuja construção ou reforma sejam objeto de alvarás válidos, expedidos especificamente para a instalação de bares ou similares, até a data da publicação desta Lei.

**Art. 3º** - O pedido de alvará para abertura de bares ou similares deverá ser instruído com certidão expedida pela Prefeitura, comprovando a preservação da distância mencionada no artigo 1º

**Art. 4º** - Os bares e similares, instalados ou a se instalar, deverão observar, a partir da publicação desta lei, o horário de funcionamento das 06:00 as 23:00 horas.

Parágrafo Único - O horário em questão poderá ser antecipado ou prorrogado conforme as peculiaridades do estabelecimento e do local onde se encontrar instalado, desde que haja interesse público, preservadas as condições de higiene e segurança do público e do prédio.

**Art. 5º** - A alteração dos horários de funcionamento e de questões relativas a esta lei, dependerá de parecer do Conselho Municipal de Segurança Pública e de Combate à Violência, a ser constituído pelo Executivo Municipal, bem como do CONSEG - Conselho de Segurança, já existente.

§ 1º - O Conselho Municipal de Segurança Comunitária e de Combate à Violência será constituído por 03 (três) cidadãos, com domicílio nesta Zona Eleitoral, aqui residentes ou profissionalmente instalados, de ilibada conduta moral e social, livremente nomeados pelo Prefeito. Poderão ainda integrá-lo, mediante convite, Autoridades Estaduais em exercício no Município.

§ 2º - O Conselho Municipal de Segurança Comunitária e de Combate à Violência, ora criado, é órgão de consulta e assessoramento ao Gabinete do Prefeito, e será regulamentado por Decreto do Poder Executivo.

§ 3º - O exercício das funções de conselheiro é um munus público, sem qualquer remuneração.

**Art. 6º** - As casas noturnas, assim já cadastradas no Departamento de Tributos Mobiliários, e somente estas, funcionarão em seus horários habituais de abertura, até as duas (02º horas do dia imediato).

§ 1º - Na falta de horário habitual de abertura, compreende-se que funcionará a partir das 18:00 horas.

§ 2º - Durante o horário de funcionamento, as casas noturnas deverão manter:

- a) pessoal de portaria, vigilância e segurança privada;
- b) vedação acústica, em caso de exibição artística de música ou show ao vivo ou de reprodução em áudio e/ou vídeo;
- c) alvará da vigilância sanitária;
- d) alvará do corpo de bombeiros
- e) alvará especial de funcionamento junto à Prefeitura Municipal.

§ 3º - Pelo prazo de 18 (dezoito) meses, não se concederá alvará para funcionamento de novas "casas noturnas".

§ 4º - As casas noturnas terão prazo de trinta (30) dias para adaptação aos termos desta lei.

**Art. 7º** - É responsabilidade do comércio evitar que seus freqüentadores retirem-se para a via pública portando bebidas alcoólicas, comercializadas para consumo imediato no recinto comercial.

**Art. 8º** - Ficam os bares e similares obrigados a exibir, em local de fácil visualização do público. Quadro de Documentos, do qual constem:

- a) Alvará de Funcionamento da Prefeitura;
- b) Alvará de Funcionamento da Vigilância Sanitária;
- c) horário de funcionamento;
- d) aviso de advertência quanto à proibição de vendas de bebidas alcoólicas para menores de 18 anos.

Parágrafo Único - O Quadro de Documentos e os documentos referidos nas alíneas c e d, deverão obedecer aos modelos estabelecidos em regulamento.

**Art. 9º** - A inobservância dos artigos 4º à 8º desta lei, implicará na aplicação das seguintes penalidades administrativas fiscais:

I - advertência, na primeira infração;

II - multa, em caso de reincidência, ainda que genérica, de R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais), atualizados anualmente pelo IGPM-DI, a partir da data da vigência desta Lei;

III - multa referida no inciso anterior em dobro, em caso de Segunda reincidência, ainda que genérica;

IV - cassação definitiva do alvará de funcionamento em caso de repetição da reincidência, ainda que genérica.

Parágrafo Único - Em todas as hipóteses mencionadas nos incisos anteriores será lavrado o auto de infração e notificação, lançando-se a multa quando aplicável.

**Art. 10** - Da lavratura do auto de infração e notificação, deverá constar o nome e endereço do estabelecimento e o nome e endereço de seu responsável legal ou nome e endereço do preposto presente no ato da fiscalização, data, hora, razões e fundamento legal da infração.

Parágrafo Único - A notificação será:

I - Pessoal, sempre que possível, mediante entrega de cópia da autuação ao responsável legal, ou seu representante ou preposto, contra-recibo, firmado e datado;

II - Por via postal, acompanhada de cópia, com aviso de recebimento (A.R.), datado e firmado pelo destinatário ou por qualquer pessoa de seu endereço;

III - Por edital, com prazo de 05 (cinco) dias, na hipótese de se tornarem infrutíferos os meios anteriores.

**Art. 11** Considera-se válida e eficaz a notificação:

I - Quando pessoal, na data do recibo;

II - Por via postal, na data da juntada do A.R. ao procedimento administrativo fiscal;

III - Editalícia ao término do prazo, contado este do dia útil imediato ao da publicação.

**Art. 12.** Ao auto de infração poderá ser proposto recurso administrativo no prazo de 05 (cinco) dias, contados a partir do dia seguinte do recebimento da notificação.

§ 1º - A interposição de recurso suspende o prazo de recolhimento da multa imposta.

§ 2º - Julgado o recurso, deverá o infrator-recorrente ser notificado da decisão.

**Art. 13** As multas previstas nesta Lei deverão ser recolhidas no prazo máximo de 10 (dez) dias, contados da notificação final, e de uma única vez.

**Art. 14** Os prazos desta lei terão início no dia útil imediatamente seguinte aos dos atos nela previstos.

**Art. 15** Consideram-se bares ou similares, para os efeitos desta Lei, os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato.

**Art. 16** Dentro de dezoito (18) meses, esta lei será obrigatoriamente revista e atualizada, pena da perda de sua eficácia.

**Art. 17** O Poder Executivo regulamentará as formalidades para o efetivo cumprimento desta Lei.

**Art. 18** Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DA ESTÂNCIA HIDROMINERAL DE POÁ Em 04 de agosto de 2004

ADM.EDUARDO CARLOS FELIPPE

PREFEITO  
SÉRGIO RUIZ ARMILIATO  
SECRETÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO  
LEONDIR CASAGRANDE XIDIEH  
SECRETÁRIA DA FAZENDA  
ENGº JOÃO FRANCISCO FRANÇA LOPES  
SECRETÁRIO DE OBRAS PÚBLICAS  
CARLOS ROBETO RICCIO GENOVEZZI  
SECRETÁRIO DE ASSUNTOS JURÍDICOS  
VALÉRIA MÁRA PERES VIEIRA  
DIRETORA DO DEPTO DA ADMINISTRAÇÃO

**SÃO CAETANO DO SUL**

**Lei 4239/04 | Lei nº 4239 de 01 de julho de 2004 de São Caetano do Sul**

*AUTOR: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL*

SILVIO TORRES, Prefeito do Município de São Caetano do Sul, em exercício, no uso de suas atribuições legais, nos termos do inciso XI do artigo 69, da Lei Orgânica do Município, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sancionou e promulgou a seguinte Lei:

**Artigo 1º** - Fica estabelecido o horário entre 06:00 (seis) e 23:00 (vinte e três) horas para o funcionamento de bares e similares, de segunda-feira a sexta-feira, e entre 06:00 (seis) e 24:00 (vinte e quatro) horas aos sábados, domingos e feriados.

§ 1º - Caracterizam-se como bares e similares, para os efeitos desta lei, os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato no próprio local.

§ 2º - O horário referido no caput deste artigo poderá ser autorizado ou prorrogado mediante solicitação de alvará de funcionamento, conforme as peculiaridades do estabelecimento e do local onde se acha instalado, desde que haja interesse do público, preservadas as condições de higiene e de segurança do público e, em especial, a prevenção à violência.

**Artigo 2º** - Fica proibida a partir da publicação desta lei, a autorização de novas licenças de funcionamento para bares e similares, em imóveis localizados a menos de 300 (trezentos) metros de distância de estabelecimentos hospitalares e de ensino infantil, fundamental, médio, técnico e superior, público ou privado.

**Artigo 3º** - Ao descumprimento das normas contidas nesta lei, serão aplicadas aos infratores, pela ordem, as seguintes penalidades.

I - Multa de R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais), corrigidas anualmente pelos índices de variação do IGPM da Fundação Getúlio Vargas ou outro igual que o substitua;

II - Cassação do alvará de funcionamento, nos casos de reincidência.

§ 1º - O estabelecimento que funcionar sem o alvará de funcionamento ficará sujeito ao fechamento administrativo.

§ 2º - Após a cassação do alvará de funcionamento do estabelecimento e transcorrido o prazo de 12 (doze) meses, o Poder Executivo poderá autorizar nova licença de funcionamento, atendida a legislação vigente.

**Artigo 4º** - Esta lei não se aplica a restaurantes e ou a restaurantes e similares que empreguem o mínimo de 06 (seis) pessoas por turno de serviço e a estabelecimentos em geral que funcionem em recinto próprio e fechado.

**Artigo 5º** - O Poder Executivo poderá baixar atos regulamentares que se fizerem necessários à implementação desta lei.

**Artigo 6º** - As despesas com a execução desta lei correrão por conta de verba própria do orçamento, suplementada se necessário.

**Artigo 7º** - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul, 01 de julho de 2004, 127º da fundação da cidade e 56º de sua emancipação Político-Administrativa.

SILVIO TORRES

Prefeito Municipal, em exercício

### **Decreto que regulamenta a Lei Seca**

Decreto que regulamenta a Lei Seca

Proc. nº 2624/04

#### **Decreto Nº 9.095 de 31 de Janeiro de 2005**

“REGULAMENTA A LEI Nº 4.239 DE 01 DE JULHO DE 2004 QUE ESTABELECE NORMAS ESPECIAIS PARA FUNCIONAMENTO DE BARES E SIMILARES, VINCULANDO À PREVENÇÃO E VIOLÊNCIA URBANA E DÁ PROVIDÊNCIAS”.

JOSÉ AURICCHIO JÚNIOR, Prefeito de São Caetano do Sul, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no inciso XI do artigo 69, da Lei Orgânica do Município,

DECRETA

Artigo 1º - Nos termos do estabelecimento na Lei Municipal nº 4.239 de 01 de julho de 2004, o horário de funcionamento de bares ou similares, será das 06:00 às 23:00 horas, devendo o mencionado horário, para este tipo de atividade, constar em todos os alvarás de licença de funcionamento emitidos pelo Departamento de Planejamento e nas Declarações de Cadastros emitidos Pela Divisão de Tributos Mobiliários.

1º - Para fins deste decreto, caracteriza bares ou similares, os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato, no próprio local.

2º - Os estabelecimentos comerciais, denominados de padarias terão seu horário de funcionamento entre 04:00 e 23:00 horas.

3º - O horário referido neste artigo, poderá ser autorizado, antecipado ou prorrogado mediante solicitação de alvará de funcionamento, conforme as peculiaridades estabelecimento e do local onde se encontre instalado, desde que haja interesse público, preservadas as condições de higiene e de segurança do público e do prédio e, em especial a prevenção à violência, obedecidos aos seguintes requisitos dos órgãos competentes da municipalidade:

I - Licença da Vigilância Sanitária;

II - Licença do Departamento de Planejamento;

III - Acesso para pessoas portadoras de deficiência;

IV - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros; e

V - Medidas para garantir a integridade física dos clientes.

4º - Para fins do parágrafo anterior, a alteração do horário dependerá de parecer favorável de comissão, especificamente instituída para esse fim, levando-se em conta, em especial, a prevenção à violência.

5º - A comissão de que trata o parágrafo anterior composta por membros dos Departamentos de Planejamento, da Saúde e Vigilância Sanitária, de Urbanismo, Obras e Habitação, Diretoria do Meio Ambiente e da Guarda Civil Municipal.

Artigo 2º - Fica proibida, a partir da publicação da Lei nº 4.239, de 01 de julho de 2004, a concessão de novas licenças de funcionamento para bares ou similares, em imóveis localizados a menos de 300 (trezentos) metros de distância de estabelecimentos hospitalares, de ensino infantil, fundamental, médio, técnico e superior, público ou privado.

Único - A distância a que alude o presente artigo, será considerado como o raio de um círculo cujo centro se situa no ponto médio do acesso principal do hospital ou da escola.

Artigo 3º - A fiscalização do cumprimento dos ditames da Lei nº 4.239/2004, e a aplicação das penalidades será exercida pelo Departamento de Planejamento, que poderá solicitar auxílio de todos os órgãos da Administração Municipal e da Segurança Pública do Estado, para o cumprimento das normas estabelecidas neste decreto.

Único - Todos os bares e similares, que se enquadram no presente decreto, serão notificados nos termos da Lei nº 4.239/2004, para que se adequem ao novo horário de funcionamento.

Artigo 4º - Aos infratores da lei ora regulamentada, serão aplicadas pela ordem, as seguintes Penalidades:

I - Notificação para regularização, por prazo não superior a 30 (trinta) dias;  
II - Multa de R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais) corrigidas anualmente pelos Índices de variação do IGPM da Fundação Getúlio Vargas ou outro equivalente igual que o substitua;  
III - Cassação do alvará de funcionamento, nos casos de reincidência.

Único - Após o fechamento administrativo do estabelecimento, e transcorrido o prazo de 12 (doze) meses, o Poder Executivo, poderá autorizar nova licença de funcionamento, atendida a legislação vigente.

Artigo 5º - As restrições da lei nº 4.239 e deste decreto não se aplicam a restaurantes, assim compreendidos bem como as pizzarias, lancheterias, casas de suco, e similares.

Único - Também não se aplicam a quaisquer estabelecimento da espécie tratada neste decreto, desde que empreguem o mínimo de 06 (seis) pessoas por turno de serviço ou que funcionem em recinto próprio isto é, fechado separado do “bar” onde se vende bebida alcoólica para consumo imediato.

Artigo 6º - As despesas com a execução deste decreto correrão por conta do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Artigo 7º - O presente decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas todas as disposições em contrário.

#### DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Artigo 1º - Antes da aplicação das penalidades previstas no artigo 4º deste decreto, o Poder Executivo, em conjunto com o Poder Legislativo, fará ampla divulgação, por um prazo de 30(trinta) dias; do horário de funcionamento dos bares, similares e outros estabelecimentos constantes do mesmo e das normas contidas neste decreto.

Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul, 31 de janeiro de 2005, 128º da fundação da cidade e 57º de sua emancipação Político- Administrativa.

JOSÉ AURICCHIO JÚNIOR

Prefeito Municipal

SILMARA REGINA CUEL COIMBRA

Diretora da Administração

Publicado na seção de Documentação e Estatística, na mesma data.

GISLENE AINDA GALANTI

Resp. p/ Exp. D.A.1

#### SÃO LOURENÇO DA SERRA

**Lei Nº 447, de 25 de Junho de 2002.**

DISPÕE SOBRE CONCESSÃO DE LICENÇA DE FUNCIONAMENTO DE NOVOS BARES E ESTABELECIMENTOS SIMILARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Prefeito do Município de São Lourenço da Serra, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei, FAZ SABER, que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

**Art. 1º** Fica vedada a concessão de licença de funcionamento para novos bares e similares no Município, em prédios localizados a menos de 150 m (cento e cinquenta metros) de estabelecimentos de ensino de qualquer natureza.

Parágrafo Único – A distância a que alude este artigo será considerada como o raio de um círculo cujo centro se situa no ponto médio do acesso principal do prédio da escola.

**Art. 2º** Excluem-se da vedação de que trata o artigo anterior os prédios cuja construção ou reforma sejam objeto de alvarás válidos, expedidos especificamente para a instalação de bares ou similares, até a data de publicação desta lei.

**Art. 3º** O pedido de alvará para abertura de bares ou similares deverá ser instruído com certidão expedida pela Prefeitura, comprovando a preservação da distância mencionada no artigo 1º.

**Art. 4º** Os bares e similares deverão observar, a partir da data da publicação desta lei, o horário de funcionamento das 6:00 às 23:00 horas.

**Art. 5º** Ficam os bares e similares obrigados a fixar , em local de fácil visualização do público, Quadro de Documentos, do qual constem:

- a. Alvará de Funcionamento da prefeitura;
- b. Alvará de Funcionamento da Vigilância Sanitária;
- c. Horário de funcionamento;
- d. Aviso de advertência quanto à proibição de venda de bebidas alcoólicas para menores de 18 anos.

Parágrafo Único – O quadro de Documentos e os documentos referidos nas alíneas “c” e “d” deverão obedecer aos modelos estabelecidos na legislação vigente.

**Artigo 6º** Consideram-se bares ou similares, para os efeitos desta lei, os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato.

**Artigo 7º** Todos os bares ou estabelecimentos assemelhados no Município onde predomine a venda de bebidas alcoólicas em mesas ou baleões não poderão funcionar após 23 horas, devendo o horário de abertura ser somente após às 6 horas, respeitado o devido recolhimento das respectivas taxas, previstas no Código Tributário Municipal (Lei nº 639/90 e suas posteriores alterações).

§ 1º - Ficam sujeitos ao horário fixado neste artigo os estabelecimentos comerciais que funcionem de portas abertas, sem isolamento acústico, sem funcionários destinados à segurança e ainda aqueles que atrapalhem o sossego público.

§ 2º - Não estão sujeitos ao horário fixado no “caput” deste artigo os bares de hotéis, clubes, associações e hospitais.

**Artigo 8º** o estabelecimento que venha a ter comprovação, pela autoridade municipal competente, da prática ou exercício de atividades ilegais, em suas dependências, terá suas atividades suspensas pela Prefeitura do Município de São Lourenço da Serra e responderá em juízo sob as penalidades da lei.

**Artigo 9º** É proibido fora do horário normal.

- a. praticar ato de compra e venda;
- b. manter abertas ou semicerradas as portas do estabelecimento, ainda que dêem acesso ao interior do prédio e este sirva de residência do responsável;
- c. manter iluminação dentro do bar, salvo quando o interior no mesmo puder ser examinado visual por quem se achar do lado de fora.

Parágrafo Único – Não se considera infração a abertura de estabelecimento para lavagem ou limpeza ou quando o responsável não tendo outro meio de se comunicar com a rua, conversar aberta uma das portas para o efeito de embarque e desembarque de mercadorias, durante o tempo estritamente necessário à efetivação dos mencionados atos.

**Artigo 10** Os infratores dos dispositivos desta lei estão sujeitos às seguintes penalidades:

- a. multa de um salário mínimo vigente na capital de São Paulo à época da infração, na primeira autuação;
- b. fechamento administrativo, com lacração de todas as entradas, na segunda autuação.

Parágrafo Único: Desrespeitado o fechamento administrativo, será solicitado auxílio policial, para exigir o cumprimento da penalidade administrativa e se providenciará o boletim de ocorrência com base no artigo 330 do Código Penal, nos termos desta lei.

**Artigo 11** As despesas decorrentes da aplicação desta lei, correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Artigo 12** Esta lei será regulamentada pelo Executivo Municipal, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data de sua publicação.

**Artigo 13** Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 243/01.

São Lourenço da Serra, 25 de Junho de 2002  
Capitão Lener Ribeiro  
Prefeito Municipal

**SUZANO**

### **Lei Complementar 111/02 | Lei Complementar Nº 111 de 21 de junho de 2002 do Suzano**

DISPÕE SOBRE O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE BARES E SIMILARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

*Autor: Ver. Jorge Eduardo Lordello Silva*

ESTEVA GALVÃO DE OLIVEIRA, Prefeito Municipal de Suzano, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei, FAZ SABER, que a Câmara Municipal de Suzano aprovou, e ele promulga a seguinte Lei:

**Art. 1º** - Fica estabelecido o horário entre 05h00 e 23h00 para funcionamento dos bares ou similares.

§ 1º - Caracterizam bares ou similares os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo no próprio local.

§ 2º - Ficam excluídos do horário referido no "caput" deste artigo, os estabelecimentos denominados como padarias, os localizados no interior de clubes, associações, salões de festas, shopping centers, casas de lazer e lojas de conveniência.

§ 3º - O disposto no "caput" aplica-se também ao comércio ambulante e informal.

**Art. 2º** - Fica proibida, a partir da publicação desta Lei, a concessão de novas licenças de funcionamento para bares e similares, em imóveis localizados a menos de 100 (cem) metros de distância de estabelecimento de educação infantil, fundamental, médio, técnico e superior, público ou privado.

**Art. 3º** - Aos infratores, nos termos desta Lei, serão aplicadas, pela ordem, as seguintes penalidades:

I - Notificação para regularização, em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

II - Multa de 300 UFS's - Unidade Fiscal de Suzano, aplicável em dobro, em caso de reincidência;

III - Cancelamento do regime especial de funcionamento;

IV - Fechamento administrativo do estabelecimento.

Parágrafo único - Após o fechamento administrativo do estabelecimento, e transcorrido o prazo de 12 (doze) meses, o interessado poderá pleitear a concessão de nova licença de funcionamento, desde que atendida a legislação vigente.

**Art. 4º** - A presente Lei será regulamentada pelo Executivo no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação.

**Art. 5º** - Os recursos para aplicação desta Lei correrão por conta do orçamento vigente, suplementados se necessário.

**Art. 6º** - Esta Lei entrará em vigor 90 (noventa) dias após a sua publicação, visando a ampla divulgação da mesma.

Prefeitura Municipal de Suzano, 21 de junho de 2002.

ESTEVAM GALVÃO DE OLIVEIRA

Prefeito Municipal

ANTÔNIO CELSO ABDALLA FERRAZ

Secretário Municipal de Administração Interino

## VARGEM GRANDE PAULISTA

### Lei 107/03 | Lei Nº 107 de 12 de dezembro de 2003 de Vargem Grande Paulista

*"DISPÕE SOBRE O HORÁRIO DE ATENDIMENTO DOS BARES, RESTAURANTES, SIMILARES E LOJAS DE CONVENIÊNCIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."*

ROQUE DE MORAES, Prefeito do Município de Vargem Grande Paulista, Faço saber que a Câmara Municipal de Vargem Grande Paulista decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** - Os bares, restaurantes, similares e lojas de conveniência do Município de Vargem Grande Paulista deverão observar, a partir da publicação desta Lei, o horário de funcionamento das 5:00 às 24:00 horas, devendo os mencionados horários para esse tipo de atividade constar em todos os Alvarás de Licença de Funcionamento emitidos pela Divisão de Rendas e pelo Departamento de Receitas Municipal e nas declarações de cadastros emitidos pela Divisão de Rendas.

§ 1º - Para os fins da presente Lei, caracterizam-se bares, restaurantes, similares e lojas de conveniência os estabelecimentos nos quais, além da comercialização de produtos e gêneros específicos a esse tipo de atividade, haja venda de bebidas alcoólicas para consumo imediato, no próprio local.

§ 2º - Ficam sujeitos ao horário fixado neste artigo os estabelecimentos comerciais que funcionem de portas abertas, sem isolamento acústico, quando necessário, e, ainda, aqueles que perturbem o sossego público.

§ 3º - O horário referido neste artigo, poderá ser autorizado, antecipado e/ou prorrogado, mediante solicitação de Alvará de Funcionamento em horário especial, conforme as peculiaridades do estabelecimento e do local onde se encontra instalado, desde que haja interesse público, preservadas as condições de higiene e de segurança do público e do prédio e, em especial, a prevenção à violência, obedecidos os seguintes requisitos dos órgãos competentes da Municipalidade:

I - Alvará de Funcionamento da Prefeitura;

II - Alvará de Funcionamento da Vigilância Sanitária;

III - Aviso de Advertência quanto a proibição de vendas de bebidas alcoólicas para menores de 18 (dezoito) anos;

IV - Acesso para pessoas portadoras de deficiências;

V - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;

VI - Alvará do Departamento de Planejamento e Meio Ambiente para a acústica;

VII - Medidas para garantir a integridade física dos clientes.

§ 4º - Os bares, restaurantes e similares e lojas de conveniência para funcionarem após o horário fixado no artigo 1º, deverão, além de atender o previsto no § 3º, dotar seus estabelecimentos com porta de entrada que impeça a visão do exterior para o interior dos respectivos estabelecimentos comerciais.

§ 5º - Para fins do parágrafo anterior, a alteração do horário dependerá de parecer favorável de Comissão, especificamente instituída para este fim, levando-se em conta, em especial, a prevenção à violência.

§ 6º - A Comissão de que trata o parágrafo anterior será composta por membros da Secretaria de Urbanismo e Desenvolvimento, Secretaria de Gestão Administrativa e Financeira, Secretaria de Saúde (Vigilância Sanitária), Guarda Civil Municipal e da Consultoria Jurídica.

§ 7º - O Quadro de Documentos e a afixação dos documentos referidos nos incisos acima, deverão obedecer modelo estabelecido em regulamento.

**Art. 2º** - Os bares, restaurantes, similares e lojas de conveniência que não possuam Alvará de Funcionamento, para fins do artigo 1º desta Lei, poderão solicitar Licença Especial de Funcionamento, que serão analisados pelos órgãos competentes da Prefeitura, pela Comissão e se deferidas, serão analisadas também pelo Prefeito Municipal.

Parágrafo Único - A Licença Especial de que trata este artigo, renovável anualmente, será fornecida pela Divisão de Rendas do Departamento de Receitas Municipal, mediante o pagamento anual dos emolumentos competentes e abrangerá todo comércio de bares, similares e lojas de conveniência.

**Art. 3º** - As autoridades, policial ou municipal, que venham a comprovar a prática ou exercício de atividades ilegais nas dependências de qualquer estabelecimento citado nesta Lei, tomarão providências para suspensão, pela Prefeitura, daquelas atividades, comunicando, também, às demais autoridades para as providências cabíveis.

**Art. 4º** - É proibido, fora do horário normal, àqueles que não se enquadrarem na Lei:

a) praticar ato de compra e venda de bebida alcoólica;

b) manter abertas ou semicerradas as portas do estabelecimento, ainda que dêem acesso ao interior do prédio e este sirva de residência ao responsável;

Parágrafo Único - Não se considera infração a abertura de estabelecimento para lavagem ou limpeza, ou quando o responsável não tendo outro meio de se comunicar com a rua, conservar aberta uma das portas para o efeito de embarque e desembarque de mercadorias, durante o tempo estritamente necessário à efetivação dos mencionados atos.

**Art. 5º** - A inobservância dos artigos 1º e 2º desta Lei implicará na aplicação aos infratores das seguintes penalidades;

I - advertência por escrito na primeira infração;

II - multa;

III - multa em dobro, em caso de segunda reincidência;

IV - Cancelamento da Licença Especial e do Alvará de Funcionamento, na terceira infração.

§ 1º - A dosimetria na aplicação das multas serão definidas em decreto do Executivo

Parágrafo Único - Desrespeitado o cancelamento da Licença Especial e do Alvará de Funcionamento, em caso de terceira reincidência, será solicitado auxílio policial, para exigir o cumprimento da penalidade administrativa e será providenciado boletim de ocorrência com base no artigo 330 do Código Penal e nos termos desta Lei.

**Art. 6º** - Fica proibida a venda de bebidas alcoólicas, após o horário previsto no artigo 1º, no território do Município de Vargem Grande Paulista, salvo os estabelecimentos que atenderem o previsto no artigo 2º desta Lei.

**Art. 7º** - Para os eventos especiais e eventuais, como Carnaval, bailes em clubes, eventos patrocinados pelo poder públicos e congêneres, os interessados deverão obter autorização especial junto à Prefeitura de Vargem Grande Paulista, onde constará o horário autorizado e demais disposições.

Parágrafo Único - Em todos os casos, o adequado tratamento acústico deverá ser observado, nos termos da legislação vigente.

**Art. 8º** - A fiscalização do cumprimento dos ditames desta Lei, será exercida pela Administração Direta e Indireta e coordenada pelo Departamento de Receitas Municipal (Divisão de Rendas), que poderá solicitar apoio dos órgãos de Segurança Pública do Estado, para o cumprimento das normas estabelecidas nesta Lei.

**Art. 9º** - Esta Lei será regulamentada pelo Poder Executivo Municipal no prazo de 60 (sessenta) dias contados da data de sua publicação.

**Art. 10** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Paço Municipal Ari Bigarelli, aos doze dias do mês de dezembro de 2003.

ROQUE DE MORAES

Prefeito