

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Tatiana Whately De Moura

Problemas e alternativas de ação coletiva na implementação da Lei Seca

Preparado para o II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, para apresentação na mesa “Interações entre a burocracia e o sistema político na produção de políticas públicas”, em 23 de abril de 2012.

SÃO PAULO
2011

Resumo

O objetivo deste trabalho foi analisar a implementação de políticas baseadas na restrição do horário de funcionamento de bares, considerando a necessidade de coordenação da ação de diversos atores para a sua efetivação. 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. 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, que diminuem os custos de fiscalização da lei.

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

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.

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 artigo 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.

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.

Lei Seca

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 Paulo¹.

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), este processo de difusão é, muitas vezes, mediado por uma proximidade geográfica.

¹ 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.

Alguns municípios sancionaram a lei nos mesmos moldes que Barueri. A implementação, os resultados e possíveis ampliações dessa lei foram discutidos diversas vezes nas reuniões do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo², instância que teve grande importância no processo de disseminação da política.

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 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 sentido³.

A adoção da lei não significa, necessariamente, que houve uma continuidade para sua efetivação. São Lourenço da Serra, Jujutiba, 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).

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, Jujutiba, 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 às 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.

² Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo. Relatório 10, 2003.

³ Questão enfatizada nas entrevistas realizadas com João Palma, Lacir Baldusco e Dalvani Caraméz, ex-prefeita de Itapevi.

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 – Itapecerica da Serra e Itapevi⁴.

Em Barueri, o primeiro município a implementar a referida lei na Região Metropolitana de São Paulo, a prefeitura realizou uma consulta aos donos de bares para verificar o horário mais adequado para o fechamento a ser estabelecido em lei. Os critérios para escolha do horário foram a disponibilidade de transporte coletivo municipal para os funcionários e horário em que, geralmente, o movimento do bar diminuía. Entretanto, alguns donos de bares não ficaram satisfeitos com o horário estabelecido e solicitaram alterações na lei⁵. Assim, a prefeitura passou a fazer concessões de alteração do horário para os estabelecimentos que comprovassem determinadas condições de higiene e segurança.

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. Houve ampla divulgação na mídia e, de acordo com donos de bares entrevistados, o setor de Comunicação da Prefeitura realizou visitas aos estabelecimentos comerciais para divulgação da lei. Atualmente a fiscalização é realizada esporadicamente pela Guarda Municipal para a manutenção da lei, que, de acordo com os entrevistados, já está institucionalizada.

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

⁴ 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.

⁵ Segundo entrevista realizada com o comandante do 20º Batalhão, em Barueri, Dorival Alves Filho.

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 de Diadema, 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.

Depois de alguns anos a política de Diadema 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.

Em Itapecerica da Serra, 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.

Houve divulgação da lei na imprensa de Itapecerica da Serra. Mas, apesar dos esforços conjuntos dos órgãos públicos, a implementação foi difícil, segundo o ex-prefeito Lacir Balduino. 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. De acordo com o ex-prefeito, as dificuldades na implementação ocorrem devido aos 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 ser cumpridos em detrimento das demais tarefas que cada órgão é responsável por realizar.

Atualmente, segundo a Guarda Municipal de Itapecerica da Serra, 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.

Itapevi foi uma das primeiras cidades a implementar a Lei Seca. 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.

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” em Itapevi, 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 Tutelar⁶. 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 de Itapevi, 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.

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

⁶ Informação disponível em http://www.webdiario.com.br/?din=view_noticias&id=40428&search=furlan, acessado em 09/02/2011

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.

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.

Itapecerica 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.

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.

Configurações de interações entre atores e a provisão do benefício coletivo

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.

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.

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*).

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.

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 local⁷. A princípio, os únicos responsáveis pela provisão desse

⁷ Como o objetivo desta pesquisa não é analisar a eficácia ou efetividade da política, considera-se a implementação da política como a produção de um benefício coletivo. Não será considerada a relação

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 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 ressaltado anteriormente, 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

entre o consumo do álcool e os homicídios ou a diferença no impacto que o consumo de álcool pode ter para a segurança pública em cada município, uma vez que o objetivo é verificar os atributos que importam para a execução da política a longo prazo, sem avaliar seu impacto para a segurança local.

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, Itapecerica 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 Itapeverica 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 Itapeverica da Serra e Itapevi, houve a deserção, a longo prazo, tanto dos donos de bares quanto dos órgãos públicos.

Quadro 1 – Resultados das escolhas dos atores sobre cooperar ou desertar em dois momentos de implementação da Lei Seca

Município	Tempo 1 – implementação	Tempo 2 – atualmente
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
Itapeverica 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 Itapeverica 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 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 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; GASH, 2008).

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).

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 não cooperação (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 Itapeçerica 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.

Itapevi e Itapeçerica 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 a 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. 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; e em Diadema, foi realizada consulta popular e 105 audiências públicas para aceitação da lei antes desta ser implementada.

A imposição das regras institucionais por órgãos externos, sem nenhum tipo de consulta ou convencimento prévio dos donos de bares, parecem propiciar o desenvolvimento de mecanismos de resistência.

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 houve um investimento no convencimento dos donos de bares sobre a importância da implementação desta política para a produção da segurança pública local.

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.

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 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 interesse 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 Grosen (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 Itapeccerica 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). Itapeccerica 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 face a face 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 Itapeçerica 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 Itapeçerica 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 irregular⁸, 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 Itapeçerica da Serra se aplicava a um número ínfimo de estabelecimentos⁹, 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 Itapeçerica da Serra, também é afetada por uma diversidade de atributos que afetam como as regras

⁸ Segundo Lacir Ferreira Balusco, ex-prefeito de Itapeçerica da Serra.

⁹ Idem.

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 e alocação, afetam os diversos incentivos que os participantes encontram.

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.

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.

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 Itapeverica 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 Itapeverica 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 Itapeccerica 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 coordenação das ações 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 2 – Momento em que os fatores que contribuem para a coordenação das ações para provisão do benefício coletivo foram garantidos em cada município

Fatores que contribuem para a coordenação das ações	Barueri	Diadema	Itapeccerica da Serra	Itapevi
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

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 Itapecerica 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.

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.

Conclusão

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 redução dos custos de fiscalização 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. Uma questão que assume um papel central neste embate trata-se de quais são estes mecanismos que aumentam a probabilidade de cooperação individual.

Determinados contextos podem 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.

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.

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, Glaucio 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.