

# Política pública de restrição do horário de funcionamento de bares

**Tatiana Whately de Moura**

Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, trabalha na Defensoria Pública do Estado de São Paulo como assessora técnica desde 2010.

Defensoria Pública do Estado de São Paulo- São Paulo- SP- Brasil

tatiwm@gmail.com

## Resumo

*O objetivo deste trabalho é 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. Apesar de os municípios compartilharem o objetivo de reduzir as taxas de homicídios, as políticas assumem desenhos e alcançam resultados diversos.*

## Palavras-Chave

*Política pública; Segurança pública; Desenho institucional; Álcool; Homicídio.*

**E**m 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 artigo será abordada 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 a efetivação 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 realização, 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 por parte da população levou ao reconhecimento de que o poder público estadual não consegue sozinho atender às demandas específicas de segurança e que os municípios e o governo federal detêm importantes instrumentos que podem ser articulados para

colaborar nessa área. “As pressões da opinião pública estiveram sempre fortes e reclamando maior presença do governo federal na resolução de problemas relacionados à aplicação da lei e da ordem” (ADORNO, 2003). Muitas iniciativas do governo federal implicaram, segundo Adorno, destinação de recursos e criação de instrumentos e meios de execução de planos e programas de ação.

O papel dos municípios na segurança restringiu-se, no início, à criação da Guarda Municipal. A partir da implantação do Plano Nacional de Segurança Pública, em 2000, ocorreu a entrada efetiva de recursos para os municípios que tivessem Guarda Municipal para investirem em projetos de segurança. Inclusive, em 2003, a Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública foi alterada para poder abranger o novo papel desempenhado pelos municípios e, a partir de então, aqueles que não possuíam Guardas Municipais, mas incentivassem o policiamento comunitário, desenvolvimento de diagnósticos e planos de segurança e/ou tivessem Conselho Municipal de Segurança, poderiam pleitear o repasse de recursos federais (RICARDO; CARUSO, 2007). Este fator incentivou a criação e ampliação de Guardas Civis, de Secretarias e Planos Municipais de Segurança, bem como 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.

As políticas de restrição do horário de funcionamento dos bares, embora tenham o mesmo objetivo de reduzir as taxas de homicídios, apresentam desenhos e resultados diversos.

O objetivo deste artigo é, portanto, analisar comparativamente os desenhos institucionais e a interação entre os atores envolvidos na implementação da Lei Seca, de modo a identificar os fatores que contribuíram para promover a cooperação dos vários atores para a efetivação da política. Assim, foram realizadas análises de leis e documentos referentes à implementação da Lei Seca na Região Metropolitana de São Paulo assim como uma análise qualitativa comparada de quatro municípios. Foram selecionados dois municípios em que houve a coordenação das ações e dois casos em que não foi obtido sucesso nesse sentido, para identificação dos desenhos institucionais de efetivação da lei e reconstrução das experiências e atores envolvidos. A seleção dos municípios foi feita a partir de um levantamento inicial junto às Secretarias Municipais de Segurança ou Guardas Municipais sobre os

atuais responsáveis pela implementação da lei e respectivo desenho institucional.

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 sancionar a lei na Região Metropolitana de São Paulo; e o outro pela repercussão que a política teve no âmbito nacional.

Os municípios selecionados, cujo desenho institucional não apresenta interação entre os atores, foram Itapeverica 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, onde o modo de operação dos atores públicos não é integrado e muitos donos de bares não cooperam com a lei. Entretanto, foram selecionados Itapevi e Itapeverica da Serra porque, 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 outros como, por exemplo, Juquitiba, 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.

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 um terceiro para os donos de bares.

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

Vale destacar que também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil organizada em cada um dos municípios, além de conversas prévias com especialistas da área da segurança pública<sup>1</sup> que acompanharam o processo de implementação da Lei Seca, de modo a identificar os atores e papéis desempenhados nessa construção.

**Quadro 1 - Entrevistas realizadas**

Município	Entrevistas preliminares	Entrevistas em profundidade	Donos de bares	Sociedade civil
Diadema	Guarda Municipal	Secretaria de Defesa Social	1	1
Barueri	Guarda Municipal	ex-Secretário de Cultura e Comando da Polícia Militar	3	1
Itapecerica da Serra	Secretaria de Segurança, Trânsito e Transportes	ex-Prefeita	1	1
Itapevi	Secretaria de Segurança	ex-Prefeito	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.

Tais leis 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 observação 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 segmentos. 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 (SAMPSON; GROVES, 1989) parte da constatação de que a concentração de recursos socioeconômicos e de mecanismos de segregação espacial leva à concentração de crimes. Com isso, procura-se compreender a natureza multifacetada da violência e a identificação dos fatores que influenciam o comportamento do indivíduo, aumentando o risco de que ele cometa violên-

cia ou venha a ser vítima dela. De acordo com esse modelo, 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).

Beato et al. (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, bem como desordem e atividades rotineiras compõem as dimensões explicativas da concentração da violência.

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, de trabalho e 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). Os crimes contra a pessoa dependem, inclusive, do padrão de interação entre elas e, ao lado das armas de fogo, as bebidas alcoólicas são consideradas um dos mais importantes fatores criminógenos, que potencializam a violência (KAHN; ZANETIC, 2005).

A análise dos dados dos boletins de ocorrência de homicídio no município de São Paulo demonstra a concentração de 50% dos casos nos finais de semana, sendo que 41,1% dos eventos registrados ocorreram entre 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.

Em 1994 o Instituto de Medicina Forense de São Paulo analisou o índice de alcoolemia em 5.960 vítimas de ferimentos fatais e 52,3% das vítimas de homicídio apresentaram alcoolemia positiva (DUAILIBI, 2007).

Em Diadema, em 2001, ano anterior à promulgação da Lei Seca, 60% dos 238 homicídios ocorridos aconteceram entre 23h e 6h, nas proximidades de locais que vendiam bebidas alcoólicas para consumo imediato (MIKI, 2008).

Apesar de os 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 colocaram em prática 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 instituídas conjuntamente. Segundo Biderman, De Mello e Schneider (2006), outras políticas 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.

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 sim entender o processo de implementação de maneira comparativa e, para isso, procurou-se identificar os pressupostos nos quais a Lei Seca está baseada para a prevenção do crime, mais especificamente dos homicídios.

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

Experiências norte-americanas e colombianas (Bogotá e Cali) de enfrentamento da relação causal existente entre o consumo de álcool e a ocorrência de homicídios foram consideradas no debate brasileiro a partir dos anos 1990. A discussão internacional enfatizava a importância de políticas de controle do consumo do álcool, como o estabelecimento de uma idade mínima para o consumo, taxaço sobre o produto, monopólio governamental para comercialização do álcool e restrição do horário de comercialização de bebidas alcoólicas (ROOM, 2006). Com este tema na agenda brasileira, o sociólogo Guaracy Mingardi realizou um estudo para a

Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, que apontava o consumo do álcool como um dos principais fatores para a vitimização de homicídios na Região Metropolitana de São Paulo. Este estudo fomentou a elaboração da lei municipal de restrição do horário de funcionamento de bares de Barueri, o primeiro município a implementar a Lei Seca na Região Metropolitana de São Paulo.<sup>2</sup>

A Lei nº 1.214, 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 dos bares das 6h às 23h. De acordo com a determinação, que ficou conhecida como Lei Seca,<sup>3</sup> este horário poderia 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 penalidades que variam de acordo com a recorrência da infração, indo de uma advertência, 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 por meio 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 mecanis-

mo 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 por 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 aproxima-se do modelo de difusão de políticas apresentado por Meseguer (2005) como racional, pois a análise dos boletins de ocorrência foi uma tentativa de identificar se havia neste município a relação entre o consumo de álcool a partir de determinado horário e a ocorrência de homicídios.

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 limitado (*bounded*), em que o governo analisa apenas as informações relevantes, que são, geralmente, aquelas disponíveis a respeito da política implementada e no qual os políticos não pesam da mesma maneira todas as informações, sendo que algumas tornam-se mais repre-

sentativas 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>4</sup> Entretanto, ao contrário de Diadema e Barueri, não houve avaliação de fatores contextuais para adequação da política de acordo com especificidades locais, como, por exemplo, consulta aos donos de bares ou à população antes de a lei ser sancionada. Este modelo pode ser considerado uma mescla do limitado 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 limitado, 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>5</sup> instância que teve grande importância no processo de disseminação da política, como será visto 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 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>6</sup>

Este era um tema recorrente na pauta das reuniões do Fórum, de acordo com suas atas. Conforme a ata da reunião de 18 de novembro de 2002 do Grupo de Trabalho de Acompanhamento Legislativo do Fórum Metropolitano de Segurança Pública:<sup>7</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: 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 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.

A adoção da lei não significa, necessariamente, que houve 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 2.029, 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 criadas 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>8</sup>

A adoção da Lei Seca por alguns municípios a partir do processo de difusão por imitação pode ser considerada problemática, pois, apesar de os objetivos serem praticamente os mesmos, os recursos institucionais 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 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. Na maior parte destas leis há a definição de bares e similares como estabelecimentos nos quais haja venda de bebidas alcólicas 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 de a legislação que prevê a restrição do horário de funcionamento de bares e similares ser, de modo geral, semelhante, existem 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, em que se prevê também a prorrogação do horário de funcionamento nos finais de semana e véspera de feriado até às 2h. Em Embu-Guaçu, Jandira e Vargem Grande

Paulista é prevista 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.

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.

**Quadro 2 - Codificação da legislação que dispõe sobre o funcionamento de bares**

Especificações legislativas	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	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

D: Decreto; L: Lei Seca; L2: Lei sancionada posteriormente à Lei Seca.

Continua >

Quadro 2 - Codificação da legislação que dispõe sobre o funcionamento de bares

Especificações legislativas	Barueri	Diadema	Embu	Embu-Guaçu	Ferraz de Vasconcelos	Itapeperica da Serra	Itapevi	Jandira	Juquitiba	Mauá	Poá	Osasco	São Caetano do Sul	São Lourenço da Serra	Suzano	Vargem Grande Paulista
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 para 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. Elaboração da autora

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.

### 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. Selecionaram-se dois casos paradigmáti-

cos de coordenação de vários atores para a implementação da Lei Seca – Barueri e Diadema –, e dois em que apenas um órgão é responsável pela implementação da lei – Itapeverica da Serra e Itapevi.

### **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 de funcionamento destes estabelecimentos. A Secretaria de Saúde, por exemplo, demandou a inclusão de condições sanitárias; a Secretaria de Planejamento solicitou 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 Cultura na época da elaboração da lei, os donos de bares encontraram mais difi-

culdade em se adequar às novas condições do que ao horário.

Para a definição do horário de fechamento, a prefeitura consultou alguns donos de bares, no sentido de verificar o horário em que o movimento diminuía e os donos de bares ficavam apenas “adoçando bêbado”.<sup>9</sup> O horário estipulado na lei (23h) é considerado um bom horário para que os funcionários do bar possam ir para casa de transporte coletivo municipal, afirmou um dono de bar de Barueri. Entretanto, alguns donos de bares não ficaram satisfeitos com o horário estabelecido e solicitaram alterações na lei.<sup>10</sup> Assim, a prefeitura passou a fazer concessões de alteração do horário para os estabelecimentos que comprovassem determinadas condições de higiene e segurança. Posteriormente, a Lei n. 1.328/2002 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.

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 pesso-

as assimilaram. E houve ampla divulgação dos resultados.<sup>11</sup>

Donos de bares afirmaram que o setor de Comunicação da prefeitura realizou visitas aos estabelecimentos para divulgar a lei, sendo 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.

### **Diadema**

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 for Research and Evaluation (PIRE)<sup>12</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, tais como: registro preciso de dados; análise inicial dos problemas; divulgação pública e apoio popular à lei; reuniões periódicas com os vendedores de bebidas após a adoção da lei; e 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.

Depois de alguns anos, a política deixou de ser praticada 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 retomada e aperfeiçoamento da implementação da Lei Seca.

### ***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, segundo o qual este era um dos municípios mais violentos do Estado.

A prefeitura idealizou a política, mas diversas Secretarias Municipais 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 ainda um número de telefone para a população denunciar estabelecimentos que estivessem funcionando inadequadamente.

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

Houve divulgação da lei na imprensa local, porém, apesar dos esforços conjuntos dos órgãos públicos, a implementação foi difícil, segundo o ex-prefeito Lacir Balduino. Muitas pessoas acreditavam que esta política 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.

Ocorreram dificuldades na implementação pelos seguintes fatores: reação dos comerciantes; receio dos fiscais pelo confronto com donos de bares que eram contrários à lei; e 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, a responsabilidade pela aplicação 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*

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 associa-

ção 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, pois 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 ocasiões, de acordo com a ex-prefeita, compareciam donos de bares para contestar a política, mas também 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>13</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 respon-

sável 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.

### Observações gerais sobre os casos analisados

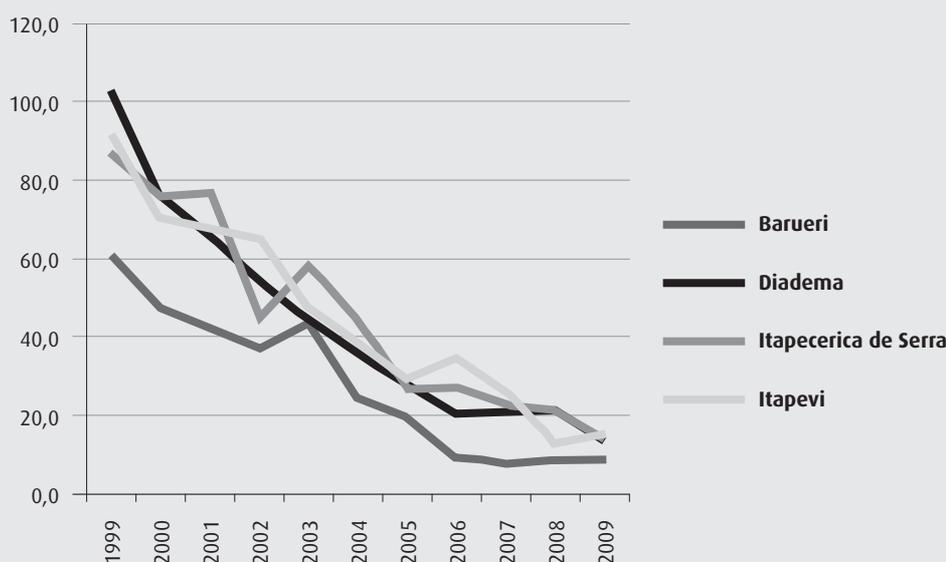
Em todos os municípios analisados é possível identificar, inicialmente, a coordenação das ações de diferentes órgãos públicos para implementação da Lei Seca e, de alguma forma, todos deixaram de exercer a coordenação em algum momento, seja para retomá-la posteriormente ou não.

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.

Apesar de não ser objetivo deste trabalho analisar a efetividade da política ou do modo de implementação em relação aos resultados de variação de homicídios, é importante destacar que, nos quatro municípios analisados, houve uma queda de mais de 80% nas taxas de homicídios entre 1999 e 2009. Ou seja, o debate sobre a relação consumo de álcool e homicídios na Região Metropolitana de São Paulo e sua possível ligação com a redução das taxas na região ainda não se esgotou, pois municípios que não conseguiram manter a aplicação da lei tiveram decréscimos similares a municípios que implementaram a lei no decorrer dos anos analisados.

**Gráfico 1 - Taxas de homicídio – Por 100 mil habitantes**  
Municípios de Barueri, Diadema, Itapecerica da Serra e Itapevi – 1999-2009



Fonte: SSP-SP; SEADE.

O intuito deste artigo não é verificar a eficácia da lei, mas sim analisar seu processo de implementação e a dificuldade de manter um desenho institucional que garanta a execução da lei, uma vez tomada a decisão de implementá-la. 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 de o Estado não reiterar constantemente a existência da lei por meio 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 Itapeverica 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 Itapeverica da Serra, Jorge José da Costa, prorrogou o horário de funcionamento dos bares até 1h, mas alguns meses depois revogou este decreto.

Todos os municípios demonstraram dificuldade em manter a fiscalização integrada como no início da implementação. Mas as políticas analisadas indicam que a aceitação por parte dos 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 sua

resistência 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 instituída 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 às 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).

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.

A clareza das posições dos atores em Diadema, Barueri e na zona sul de São Paulo pos-

sibilitou uma confiança mútua nas escolhas de cada um. Os arranjos institucionais estavam claramente definidos, o que permitiu aos participantes uma avaliação das opções disponíveis a partir das recompensas e das punições relativas a cada opção.

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

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.

Dessa forma, é possível concluir que quando a implementação da lei depende apenas de mecanismos coercitivos, os custos da fiscalização se tornam muito altos, pois devem ser mantidos durante todo o tempo. Mas quando os atores públicos investem no diálogo e no convencimento para estabelecer condições iniciais de reciprocidade, os custos de fiscalização diminuem significativamente e aumenta a probabilidade de manutenção da política a longo prazo.

1. Renato Sérgio de Lima, Carolina Ricardo e Guaracy Mingardi.
2. 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.
3. 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 daquela sancionada posteriormente pelo governo federal (Lei 11.705/2008), apelidada com o mesmo nome, que regulamenta a relação entre o consumo de bebidas alcoólicas e o trânsito, com as respectivas penalidades de sua infração.
4. Segundo entrevista realizada com Lacir Ferreira Balduino, ex-prefeito de Itapeverica da Serra que sancionou a Lei Seca.

5. Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo. Relatório 10, 2003.
6. Questão enfatizada nas entrevistas realizadas com João Palma, Lacir Balduino e Dalvani Caraméz, ex-prefeita de Itapevi.
7. Participaram da reunião os prefeitos de São Caetano do Sul e Salesópolis, representantes dos municípios de Barueri, Cajamar, Diadema, Embu, Guarulhos, Itapeceira 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.
8. Fórum Metropolitano de Segurança Pública. Relatório 10, 2003.
9. 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.
10. Segundo entrevista realizada com o comandante do 20o Batalhão, em Barueri, Dorival Alves Filho.
11. *Idem*.
12. Organização não governamental americana especializada em danos e mortes causados pelo consumo do álcool.
13. 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)>. Acesso em: 09 fev. 2011.

**Referências bibliográficas**

- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.
- AKERMAN, M. Mapas de risco da violência. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, 1999.
- BEATO, C.; PEIXOTO, B. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO-SÉ, J. T. **Prevenção da violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- BEATO, C.; SILVA, B. F. A. da; TAVARES, R. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. **Dados**, v. 51, n. 3, 2008.
- BIDERMAN, C.; DE MELLO, J.; SCHNEIDER, A. **Dry Law and homicídios: evidence from the São Paulo Metropolitan** Rio de Janeiro: Área. Departamento de Economia – PUC-RJ, 2006 (Texto para discussão).
- CANO, I.; RIBEIRO, E. Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas. In: CRUZ, M. V. G. da; BATITUCCI, E. C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- DE MELLO, J. M. P.; SCHNEIDER, A. Mudança demográfica e a dinâmica dos homicídios no estado de São Paulo. **Coleção Segurança com Cidadania**, ano 1, n. 3, 2009.
- DUALIBI, S. M. **Políticas municipais relacionadas ao álcool: análise da lei de fechamento de bares e outras estratégias comunitárias em Diadema (SP)**. Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2007.
- FERREIRA, S. P.; LIMA, R. S. de; BESSA, V. Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes. **Coleção Segurança com Cidadania**, ano 1, n. 3, 2009.
- KAHN, T. **As formas do crime**. São Paulo: Sicurezza, 2009.
- KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na Segurança Pública. **Estudos Criminológicos**, v. 4, 2005.
- LLORENTE, M. V.; RIVAS, A. A redução do crime em Bogotá: uma década de políticas de segurança cidadã. **Programa Paz Pública do Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico**, fev. 2004.
- MAIA, P. B. Vinte anos de homicídios no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, 1999.
- MESEGUER, C. Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, 2005.
- MIKI, R. A experiência de Diadema em políticas públicas e a segurança cidadã. **É Possível – Gestão da segurança pública e redução da violência**, Rio de Janeiro, 2008.
- MOURA, T. W. de. **Política pública de prevenção de homicídios e alternativas de ação coletiva**. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para discussão, n. 1.513).
- OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Understanding institutional diversity**. Princeton University Press, 2005.
- PERES, M. F. T. Homicídios, risco e vulnerabilidade: para uma discussão da dinâmica da vitimização por homicídios. In: CRUZ, M. V. G. da; BATITUCCI, E. C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- RICARDO, C. de M.; CARUSO, H. G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, 2007.
- ROOM, R. International control of alcohol: alternative paths forward. **Drug Alcohol Rev.**, v. 25, n. 6, Nov. 2006.
- SAMPSON, R. J.; GROVES, W. B. Community Structure and crime: testing social-disorganization theory. **American Journal of Sociology**, v. 94, Issue 4, 1989.
- SOARES, G. A. D. **Não matará – desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro, FGV, 2008.

SOARES, G.; BATITUCCI, E. C.; RIBEIRO, L. As mortes desiguais em Minas Gerais. In: CRUZ, M. G. V. da; BATITUCCI, E. C. **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOARES, G. A. D. et al. Variações sazonais dos homicídios no Rio de Janeiro. **Coleção Segurança com Cidadania**, ano 1, n. 3, 2009.

THEODOULOU, S. How public policy is made? In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. **Public Policy**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

WILSON, J.; KELLING, G. Broken windows – the police and neighborhood safety. **The Atlantic Online**, 1982.

#### Legislação consultada

BARUERI. Lei Municipal n. 1.214, de 29 de março de 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal n. 4.746, de 29 de março de 2001.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n. 1.328, de 5 de novembro de 2002.

DIADEMA. Lei Municipal n. 2.107, de 13 de março de 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal n. 5.550, de 10 de maio de 2002.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n. 2.171, de 11 de outubro de 2002.

EMBU. Lei Municipal n. 2.029, de 18 de dezembro de 2002.

EMBU-GUAÇU. Lei Municipal n. 1.854, de 14 de abril de 2003.

FERRAZ DE VASCONCELOS. Lei Municipal n. 2.470, de 03 de setembro de 2002.

ITAPECERICA DA SERRA. Lei Municipal n. 1.337, de 04 de

julho de 2002.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n. 1.691, de 30 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n. 1.717, de 06 de setembro de 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal n. 2.028, de 08 de julho de 2008

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal n. 2.075, de 24 de abril de 2009.

ITAPEVI. Lei Municipal n. 1.530, de 21 de setembro de 2001.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n. 1.546, de 20 de dezembro de 2001.

JANDIRA. Lei Municipal n. 1.271, de 30 de agosto de 2001.

JUQUITIBA. Lei Municipal n. 1.155, de 29 de maio de 2002.

MAUÁ. Lei Municipal n. 3.508, de 03 de julho de 2002.

OSASCO. Lei Municipal n. 3.724, de 14 de novembro de 2002.

POÁ. Lei Municipal n. 3.042, de 04 de agosto de 2004.

SÃO CAETANO DO SUL. Lei Municipal n. 4.239, de 01 de julho de 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal n. 9.095, de 31 de janeiro de 2005.

SÃO LOURENÇO DA SERRA. Lei Municipal n. 447, de 25 de junho de 2002.

SUZANO. Lei Complementar n. 111, de 21 de junho de 2002.

VARGEM GRANDE PAULISTA. Lei Municipal n. 107, de 12 de dezembro de 2003.

# Política pública de restrição do horário de funcionamento de bares

Tatiana Whately de Moura

## Resumen

**Política pública de restrição del horario de funcionamiento de bares**

*El objetivo de este trabajo es analizar la ejecución de políticas basadas en la restricción del horario de funcionamiento de bares, considerando la necesidad de coordinación de la acción de diversos actores para tornarse efectiva. Los procesos de puesta en marcha de la ley fueron analizados comparativamente, así como el consorcio de instituciones y actores civiles encargados de la elaboración, ejecución y fiscalización de la ley. A pesar de que los municipios compartan el objetivo de reducir las tasas de homicidios, las políticas adoptan diseños tan diversos como los resultados que alcanzan.*

**Palabras clave:** Política pública; Seguridad pública; Diseño institucional; Alcohol; Homicidio.

## Abstract

**Public policy restrictions on bar opening hours**

*This paper aims to analyze the implementation of policies placing restrictions on bar opening hours. This analysis takes into account the need to coordinate the efforts of all the actors engaged in carrying out these policies. A comparative analysis was conducted of all the municipalities introducing these restrictions, including law implementation processes, and the concerted efforts of institutions and civil actors in charge of writing, putting in place and enforcing the new law. Although municipalities shared the same goal of decreasing homicide rates, their respective policies were designed differently and achieved different results.*

**Keywords:** Public policy; Public security; Institutional Design; Alcohol; Homicide.

**Data de recebimento:** 29/04/2012

**Data de aprovação:** 20/07/2012