

Whately de Moura, Tatiana

Working Paper

Política pública de prevenção de homicídios e alternativas de ação coletiva

Texto para Discussão, No. 1513

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Whately de Moura, Tatiana (2010) : Política pública de prevenção de homicídios e alternativas de ação coletiva, Texto para Discussão, No. 1513, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91137>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1513

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENÇÃO
DE HOMICÍDIOS E ALTERNATIVAS
DE AÇÃO COLETIVA**

Tatiana Whately de Moura

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

1513

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, dezembro de 2010

POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS E ALTERNATIVAS DE AÇÃO COLETIVA*

Tatiana Whately de Moura**

*A autora agradece a orientação do professor Rogério Bastos Arantes para a realização desta pesquisa. Este texto recebeu o I Prêmio Nacional de Segurança Pública com Cidadania Professora Valdemarina Bidone de Azevedo e Souza, concedido pelo Ministério da Justiça, sob o eixo temático 5 "Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz", em 2009.

**Mestranda em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://www.ipea.gov.br>
Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: H3,

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 CRIMINALIDADE 10

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ZONA SUL DE SÃO PAULO: PRIMEIROS RESULTADOS DA ANÁLISE 14

4 ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE 20

5 OPERAÇÃO BARES E ALTERNATIVAS DE AÇÃO COLETIVA 30

6 CONCLUSÕES 42

REFERÊNCIAS 46

SINOPSE

A política pública de prevenção de homicídios na zona sul de São Paulo pode ser considerada uma iniciativa inovadora quanto à forma de articulação dos atores políticos e sociais e quanto às alternativas utilizadas para superar os obstáculos locais. A pesquisa que desenvolvemos sobre esta experiência teve dois objetivos gerais. Primeiro, contribuir para o debate acerca dos elementos que favorecem a eficácia das políticas públicas de segurança, apontando para as dificuldades e soluções encontradas para a redução do índice de homicídios na região; segundo, analisar as condições institucionais e o comportamento dos atores no que diz respeito ao desenvolvimento da ação coletiva de promoção da segurança pública local.

O trabalho baseou-se em pesquisa bibliográfica, levantamento de dados e estatísticas de homicídios, visitas à região e instituições locais e entrevistas qualitativas com agentes envolvidos na formulação e implementação dessa política pública. As ações coordenadas dos diversos órgãos públicos e o apoio da sociedade civil à implementação de medidas como a restrição do horário de funcionamento dos bares representam uma nova forma de superar as limitações estruturais que normalmente afetam as políticas de segurança pública. Os órgãos públicos e a própria comunidade foram responsáveis pela provisão de um bem coletivo e a integração entre estes atores facilitou o diálogo e a compreensão das regras. Pode-se concluir que esta experiência de política pública transcendeu o modelo de implementação de políticas dependentes de coerção estatal e seu resultado positivo só pode ser explicado pela cooperação dos atores públicos, coletivos e individuais envolvidos.

ABSTRACTⁱ

The policy of restraining the opening hours of bars to prevent homicides, developed in south area of São Paulo, may be considered an innovating initiative giving the articulation of political actors and the alternatives used to overcome the local difficulties. This research has two general intents. First, is to contribute for debate about the elements that support the effectiveness of security policies, pointing at the difficulties and solutions founded to reduce violent crime in the area; second, analyze

ⁱ. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

the institutional conditions and the behavior of actors concerning the development of collective action to promote the local public security. The co-ordinated actions of public institutions and the support of the civil society to the implementation of preventive actions represent a new way of subjugating the structural limitations that normally affects the security policies. This experience transcended the pattern of implementing policies based on coercion and repression and the positive result can only be explained by the cooperation of public, collective and individual actors involved.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa uma política pública de redução de homicídios desenvolvida na região dos bairros Jardim Ângela, Capão Redondo e Parque Santo Antônio, situados na zona sul da cidade de São Paulo, e apresenta dois objetivos gerais. Primeiro, contribuir para o debate acerca dos elementos que favorecem a eficácia das políticas públicas de segurança, apontando para as dificuldades e soluções encontradas para a redução do índice de homicídios na região; segundo, analisar as condições institucionais para desenvolvimento da ação coletiva de promoção da segurança local. A hipótese central é a de que a coordenação das ações dos diversos órgãos públicos e o apoio da sociedade civil representam uma nova forma de superar as limitações estruturais que normalmente afetam as políticas de segurança.

O desenvolvimento de uma ação coletiva capaz de promover um interesse comum teve curso na zona sul de São Paulo e é nosso objetivo analítico examinar seus elementos constitutivos de modo a exemplificar mudanças de comportamentos para a promoção e prática da não violência.

O objeto da pesquisa empírica é a política pública de fechamento dos bares às 22h, resultado da articulação entre Polícia Militar (PM), Polícia Civil, Ministério Público e sociedade civil para prevenir os homicídios relacionados ao consumo do álcool na zona sul de São Paulo. A iniciativa destes atores é inovadora na forma de articulação e nas alternativas utilizadas para superar as dificuldades e especificidades locais. As limitações estruturais do sistema de justiça criminal brasileiro e os obstáculos à aplicação de regras locais, e não gerais, representam um entrave à formulação e execução de políticas de segurança baseadas na prevenção, mas, na Operação Bares, estas peculiaridades foram transpostas de modo que o direito à vida fosse assegurado de maneira mais efetiva na região.

Na seção 2 serão expostos alguns pontos importantes ressaltados por pesquisadores em criminalidade que apresentam um diagnóstico das instituições do sistema de justiça criminal e apontam fatores essenciais para a eficácia de políticas de segurança. Mostrar-se-á a importância de identificar os grupos locais que oferecem maior risco de vitimização por homicídios para que sejam aplicadas ações contextuais capazes de interferir na disponibilidade de recursos para a proteção destas áreas e grupos.

Outro ponto a ser tratado é a fragilidade das agências de controle e repressão do crime e as limitações do sistema de justiça criminal, pois a falta de articulação entre as instituições deste sistema dificulta a implementação de políticas eficazes de diminuição da violência. Uma alternativa a essas limitações é a participação da sociedade civil na formulação e execução de programas de segurança – pois, como veremos, esta forma de atuação legitima a necessidade de ser implantada a ação, além de possibilitar a reconstrução de vínculos sociais deteriorados.

Na seção 3, será descrita a maneira como a política pública de restrição do horário de funcionamento dos bares foi formulada e implementada e o papel desempenhado por cada agente envolvido nesta operação. A descrição da política pública será baseada em entrevistas realizadas com os idealizadores do projeto e com os responsáveis pela sua execução, em atas das reuniões do Fórum em Defesa da Vida (FDV) do Jardim Ângela e do Grupo Organizado para Valorização da Vida, disponibilizadas pelos promotores do III Tribunal do Júri, e na tese publicada por eles que descreve a construção da Promotoria Comunitária e as ações ali desenvolvidas. Neste capítulo, será possível verificar que a experiência tornou-se possível devido a uma convergência de iniciativas, pois a sociedade civil já estava organizada para discutir a questão da violência no FDV desde 1996 e, em 2004, Polícia Militar e Ministério Público alteraram seu escopo de atuação para operar conjuntamente na prevenção da violência.

A Operação Bares foi formulada a partir da identificação das variáveis contextuais que facilitavam a ocorrência de homicídios na região e foi implementada através da articulação de instituições públicas com apoio e participação da sociedade civil, o que possibilitou o acesso aos dados, troca de informações, ação conjunta, monitoramento das ações e atuação eficaz. A maneira como esta política pública foi desenvolvida e a participação de órgãos públicos e da sociedade civil serão analisadas na seção 4, a partir de estudos sobre criminalidade ressaltando os fatores que limitam a execução de ações de prevenção da violência e as possibilidades de contorná-los por meio de alternativas de integração e participação de vários agentes interessados em diminuir a violência.

Por fim, serão analisadas as condições institucionais e as dificuldades de coordenar uma ação coletiva para a produção de um bem comum. As alternativas elaboradas para superar os obstáculos de organização serão analisadas na seção 5 a partir do livro de

Ostrom (2000), no qual são analisados mais de mil casos de ação coletiva coordenada para a utilização de um recurso comum.

Por meio da análise de casos, o artigo aponta para as dificuldades de articulação e características comuns aos casos de sucesso na produção do bem comum. Este estudo torna possível verificar as características pertinentes à experiência da zona sul, bem como identificar quais delas foram determinantes no processo de produção do bem comum.

Na última seção, se demonstrará que a política pública de restrição do horário de funcionamento de bares foi bem-sucedida devido à articulação estabelecida entre Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, subprefeitura e sociedade civil. Esta articulação combinou características estatais e de autogestão, dividiu funções e custos de informação, transformação e execução de acordo com as necessidades específicas para que a política pública fosse implementada. Os órgãos públicos e a própria comunidade foram responsáveis pela provisão de um bem coletivo e a integração entre estes atores facilitou o diálogo e a compreensão das regras, o que diminuiu a utilização de recursos coercitivos e contou com a colaboração de atores públicos, coletivos e individuais.

A pesquisa empírica foi essencial para a reconstrução da maneira como a “Operação Bares” foi formulada e executada e a identificação do papel que cada agente desempenhava nesta iniciativa. Foram realizadas três visitas ao Centro de Direitos Humanos e Educação Popular, em agosto de 2007, onde foi feita entrevista com Ana Sílvia Puppim, que participou do Fórum em Defesa da Vida desde a sua formação. Entre maio e novembro de 2007, houve a participação nas reuniões do Fórum em Defesa da Vida do Jardim Ângela e do Grupo Organizado para Valorização da Vida, que acontecem mensalmente. Entre julho e setembro de 2007, foram feitas seis visitas ao III Tribunal do Júri para consulta das atas das reuniões externas dos promotores de Justiça e para entrevistas com o promotor Augusto Rossini. Foram conduzidas também entrevistas com a promotora de Justiça Jaqueline Martinelli, em abril de 2007; com o coordenador de planejamento e desenvolvimento urbano da subprefeitura de M’Boi Mirim, Antonio Rodrigues da Costa Filho, em agosto de 2007, e com o tenente-coronel Renato Aldarvis, em setembro de 2007. Em junho e agosto de 2007 foram feitas duas visitas à Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, para o levantamento de dados de homicídios na região onde a política pública foi desenvolvida.

1.1 RELEVÂNCIA E CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO PARA AMPLIAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DOS TEMAS CULTURA DE PAZ E POLÍTICAS DE SEGURANÇA

Neste trabalho são realizados dois movimentos importantes para a ampliação do debate sobre a construção de uma cultura de paz e para a disseminação de aspectos importantes constitutivos das políticas de segurança. Primeiro é o esforço em revisar o debate bibliográfico sobre o papel das instituições do sistema de justiça criminal, a articulação desses órgãos e a participação da sociedade civil para a promoção da segurança pública de maneira coordenada. E o segundo é analisar uma política pública específica de modo a exemplificar e demonstrar algumas possibilidades de superação de obstáculos locais na implementação de políticas públicas de segurança a partir de uma atuação integrada de diversos agentes públicos, coletivos e individuais.

2 CRIMINALIDADE

A maioria dos estudos sobre criminalidade e, especificamente, homicídios no Brasil, ressalta aspectos como o papel da polícia e suas ações repressivas e as limitações institucionais do sistema de justiça criminal, mas também tem dado crescente importância à participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas de segurança, à distribuição territorial dos homicídios, à relação entre homicídios e vulnerabilidade social, às características comuns da maioria das vítimas de homicídios, entre outros aspectos que contribuem para a compreensão de que é necessário transpor as barreiras que têm dificultado a eficácia das políticas de segurança.

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

O conhecimento dessa dinâmica da vitimização por homicídio é fundamental para a implementação de ações preventivas, para que seja possível criar um equilíbrio entre os fatores de risco e os fatores de proteção. O ponto de convergência nos estudos sobre vitimização e distribuição territorial dos crimes está no fato de buscar identificar alguns fatores comuns à maioria dos homicídios para que se possa prevenir a ocorrência destes, retirando das situações de conflitos as características que contribuem para a oportunidade de o crime ocorrer.

A análise da distribuição territorial dos homicídios é capaz de identificar as áreas que enfrentam maior risco, além de oferecer a possibilidade de comparação dos índices de cada região e relacioná-los a variáveis como pobreza, desigualdade, desemprego, urbanização, efetivo policial, entre outros. A identificação dos problemas regionais e dos crimes que se concentram em cada região facilita a formulação e implantação de programas focalizados, a partir de um cuidado diferenciado, de acordo com a especificidade local.

Peres (2007) afirma que a associação entre a concentração de homicídios e baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico tem sido enfatizada em diversos estudos no Brasil, mas não se deve estabelecer uma relação causal entre pobreza e violência. Há, na realidade, a necessidade de problematizar a associação entre violência e uma situação de exclusão social, evidenciada pela ausência do poder público, ou seja, ausência de políticas sociais, de segurança e acesso às instituições de justiça criminal. Peres diz ainda, no mesmo texto, que a carência de instituições mediadoras de conflitos legitima o uso da violência como meio de resolução desses conflitos.

Os homicídios atingem, então, os setores mais desfavorecidos da população, que são aqueles que não têm capacidade de pressionar as instituições públicas, pois nem mesmo têm acesso a elas. É por isso que a prioridade tradicional na segurança pública recai sobre os crimes contra a propriedade e o sequestro (CANO; RIBEIRO, 2007). O padrão de alocação de recursos públicos para as áreas centrais e com melhores condições socioeconômicas em detrimento das áreas periféricas parece se repetir em todas as políticas sociais, não só as de segurança, o que demonstra a necessidade de uma abordagem intersetorial de enfrentamento da violência urbana, pois este tipo de política só tem contribuído para a manutenção da exclusão territorial (AKERMAN, 1999).

Akerman diz que deve existir um planejamento que coordene os diversos setores da gestão pública, pois a cultura da administração pública tem influenciado a implementação de programas setoriais, separados, com métodos diversos, que disputam os recursos disponíveis, o que tende a agravar a exclusão social e espacial existente. Uma abordagem intersectorial abriria, então, possibilidades para a superação dos problemas que levam à violência urbana, uma vez que reuniria esforços de diferentes áreas simultânea e coordenadamente.

A compreensão dos problemas de manutenção da ordem pública tem por característica, segundo Machado da Silva (1999), a ênfase na fragilidade das agências de controle e repressão ao crime. O foco do debate tem se ampliado e, cada vez mais, discursos sobre a expansão da cidadania são incorporados aos das práticas das organizações do sistema de justiça criminal e aos problemas de eficiência dos aparelhos repressivos.

O crime tem se apresentado, conforme Machado da Silva, como resultado da ineficácia da ação repressiva, que não se utiliza de variáveis contextuais. As formas recentes de criminalidade têm sido enfatizadas através de uma abordagem que privilegia as consequências da crise institucional que perpassa as agências de controle social incapazes de cumprir satisfatoriamente suas funções. Segundo este autor, a ineficácia das organizações de controle social pode ter facilitado a constituição da criminalidade violenta, mas não é suficiente para explicá-la, uma vez que essas dificuldades institucionais sempre foram características da ordem pública brasileira e a organização da criminalidade, por sua vez, só começou a dar indícios preocupantes a partir da década de 1970.

O gasto dos recursos públicos com ações repressivas alimenta a impunidade e não modifica a realidade da violência urbana, pois além de não conseguir punir uma boa parte dos criminosos, lida com o crime quando ele já ocorreu, sem alterar suas causas e ainda sobrecarrega a justiça brasileira. Por isso há uma necessidade de prevenir a ocorrência de crimes, procurando retirar de certos lugares a oportunidade de o crime ocorrer, com atuação em determinados aglomerados urbanos onde os índices de vulnerabilidade social são preocupantes (SOUZA, 2006).

A falta de articulação entre as instituições do sistema de justiça criminal brasileiro limita o acesso aos dados, a troca de informações, a ação conjunta, o monitoramento

das ações de cada uma dessas instituições e a formulação de políticas de diminuição da violência mais eficazes. Apesar de a morosidade do sistema judiciário ser preocupante, a instituição que tem sido alvo das piores críticas é a polícia, por suas ações repressivas e ineficientes no controle do crime.

Geralmente, as tentativas de explicação da relação entre criminosos e policiais recaem sobre as condições e o modo de funcionamento do aparelho repressivo. As análises sobre a polícia enfatizam a incapacidade do cumprimento de suas atribuições e ressaltam a importância das articulações positivas entre polícia e cidadania (MACHADO DA SILVA, 1999; BEATO; PEIXOTO; ANDRADE, 2004; SOUZA, 2006; MESQUITA NETO, 2006; entre outros).

A estratégia repressiva de controle social no Brasil, segundo Kant de Lima (2004), pode ser explicada pelo fato de a sociedade brasileira ser constituída de segmentos desiguais e complementares, em que as regras não são internalizadas pela população, mas sim aplicadas desigualmente aos diferentes segmentos da sociedade, mantendo a estrutura social. A administração deste paradoxo pelos organismos policiais e judiciais não procura fazer com que as regras sejam internalizadas para se tornarem universais, ao contrário, utiliza essas regras gerais de maneira particularizada, com estratégias repressivas para a manutenção da ordem.

Kant de Lima (2002) diz que a polícia não atua como mediadora de conflitos garantindo os direitos e a cidadania, mas age de maneira discricionária para acabar com os conflitos através de punição e repressão. Essas práticas de manutenção da ordem repressiva para uma sociedade desigual contradizem o discurso de construção de uma sociedade democrática e igualitária.

Zaluar (2002) defende a implementação de uma política de segurança pública participativa, combinando políticas de prevenção com atuações repressivas, como prender e processar, necessárias para impedir o aumento da impunidade no país.

Muitos estudiosos de políticas de segurança pública apontam para o fato de que vários programas bem-sucedidos no controle da criminalidade podem transcender as organizações que compõem o sistema de justiça criminal. A importância da participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas de segurança pública

tem sido um dos argumentos que sustentam as estratégias alternativas para a redução da criminalidade.

Beato (1999), por exemplo, defende programas e estratégias de segurança baseados numa articulação multi-institucional entre Estado e sociedade, pois o crime envolve dimensões que exigem a mobilização de forças importantes da sociedade. Ele diz ainda que a maioria dos problemas é local e deve ser definida e tratada com a colaboração da comunidade envolvida e interessada na diminuição da violência, ficando a encargo do governo federal, além das atribuições definidas constitucionalmente, a construção e manutenção de um sistema de indicadores sociais de criminalidade. A alocação dos recursos estatais se daria a partir da identificação de locais e grupos no interior da sociedade que mereceriam prioridade.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ZONA SUL DE SÃO PAULO: PRIMEIROS RESULTADOS DA ANÁLISE

A política pública implementada na região que congrega os bairros Capão Redondo, Jardim Ângela e Parque Santo Antônio, objeto desta pesquisa, é uma iniciativa de órgãos públicos que passaram a agir articulados com a sociedade para superar as dificuldades específicas desta região.

A experiência da Operação Bares, implementada em agosto de 2004 na zona sul da cidade de São Paulo, demonstra a tendência das iniciativas atuais de buscar alternativas para transpor as barreiras que têm dificultado a eficácia das políticas públicas de segurança. Esta política pública foi implementada no Capão Redondo, Jardim Ângela e Parque Santo Antônio, 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 consistiu em um acordo voluntário estabelecido com os donos de bares da região para que estes fechassem seus estabelecimentos às 22h. O projeto, elaborado pelo tenente-coronel Renato Aldarvis, que havia sido transferido para o comando do 1º Batalhão da Polícia Militar no final de 2003, foi inspirado na Lei Seca implementada

em municípios como Diadema e Barueri e baseava-se nas estatísticas policiais que apontavam para a concentração da incidência de homicídios nas madrugadas dos finais de semana e a frequência com que estes crimes se relacionavam ao consumo indevido do álcool.

Inicialmente, a PM encarregou-se de localizar todos os bares da região e convidar os donos destes estabelecimentos para reunião. Foram feitas três reuniões em agosto de 2004, nas quais representantes dos órgãos do sistema de justiça criminal falaram sobre a sua experiência com as mortes por agressões. Foram apresentadas as estatísticas que mostravam os altos índices de homicídios na região, o perfil das vítimas (maioria constituída por homens entre 17 e 25 anos), o horário de maior incidência dos crimes (entre as 23h e 6h, concentrando-se nos finais de semana) e a frequência com que estes ocorrem nos bares, próximos a eles ou relacionados a questões iniciadas dentro de um bar. Esses mesmos representantes apresentaram o custo de manutenção de uma pessoa presa, as estatísticas de reincidência e o fato de muitos desses presos serem assassinados posteriormente (PROMOTORIA COMUNITÁRIA, 2005).

Os representantes da Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público e Judiciário enfatizaram a importância da comunidade na prevenção do crime e a impossibilidade de desenvolver qualquer ação preventiva sem a participação e contribuição da comunidade. Todos os donos de bares que compareceram às reuniões concordaram em fechar seus estabelecimentos às 22h e ficaram encarregados de colocar em seus bares um cartaz disponibilizado pela subprefeitura, manifestando que se mostravam adeptos do pacto.¹ Esse acordo ficou conhecido como Pacto de Cidadania – Preservação da Vida e da Paz e foi implementado nos distritos administrativos Jardim Ângela, Jardim São Luis (que fazem parte da subprefeitura de M’Boi Mirim) e Capão Redondo (subprefeitura de Campo Limpo).

A partir de então, a PM ficou encarregada de verificar se aqueles donos de bares que aderiram ao pacto realmente estavam fechando seus estabelecimentos após as 22h. Os policiais encarregados de fazer a vistoria eram orientados apenas a conversar com os donos dos bares, uma vez que a polícia não tem o poder legal de fechar os bares, sem

1. Entrevista com o tenente-coronel Renato Aldarvis no dia 20/9/2007.

ações prévias da prefeitura. Os policiais, como relata Aldarvis,² eram encarregados de verificar se os bares que estavam abertos tinham o cartaz de adesão ao pacto e questionar os responsáveis pelo motivo de descumprimento a este, enfatizando a importância da participação de todos.

A partir da implementação do Pacto de Cidadania, em agosto de 2004, a subprefeitura de M'Boi Mirim teve um papel importante, pois realizou o cadastramento de todos os bares da região e foi iniciado um movimento para incentivo da regularização do alvará de funcionamento dos bares. A fiscalização de irregularidades – que antes era impossível de ser realizada por conta da quantidade de bares espalhados pela região – passou a ocorrer apenas nos bares que não concordaram em participar do pacto de cidadania e que geravam reclamações de transtorno aos vizinhos, problemas de ruídos, crimes associados etc. A intenção da subprefeitura não era fechar estes estabelecimentos, mas tentar convencer seus proprietários a aderir ao pacto. A primeira abordagem seria então “amigável”, a fim de convencê-los, do mesmo modo como a PM era orientada a agir. Mas, se porventura os donos dos estabelecimentos insistissem em mantê-los abertos após às 22h, e com esse fato gerassem problemas que redundassem em reclamações, a subprefeitura iniciava os procedimentos administrativos para, ainda assim, tentar convencê-los, mas desta vez de uma maneira mais coercitiva.³

À época do levantamento, contabilizaram-se cerca de 1.300 bares na região e foram abertos aproximadamente 100 processos administrativos nesta ação, ou seja, menos de 10% do conjunto de estabelecimentos. E dentre estes, apenas 20% dos processos tiveram continuidade até que levassem ao fechamento do bar, ou seja, 1,5% dos bares desta região foram fechados em decorrência da política de incentivo à participação na Operação Bares.⁴

De acordo com os dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo,⁵ atualizados de novembro de 2004, mês em que o pacto já havia sido implementado, em janeiro de 2005, houve uma redução de 34,1% no número de homicídios em relação

2. Entrevista, *op. cit.*

3. Entrevista com Antonio Rodrigues da Costa Filho, coordenador de planejamento e desenvolvimento urbano da subprefeitura de M'Boi Mirim, dia 20/8/2007.

4. Dados da subprefeitura de M'Boi Mirim.

5. Índice de homicídio doloso, por distrito policial, fornecido por Túlio Kahn, da Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

ao mesmo período entre 2003 e 2004 nos distritos que abrangem a região onde o pacto foi adotado (ver tabela 1).

TABELA 1
Número de homicídios onde o pacto de cidadania foi implementado

Distrito policial	Nov./2003 a jan./2004	Nov./2004 a jan./2005	Taxa de queda (%)
Jardim Herculano (Jardim Ângela)	40	21	47,5
Parque Santo Antônio	42	26	38
Capão Redondo	35	30	14,2

Fonte: Secretaria de Segurança Pública de São Paulo.

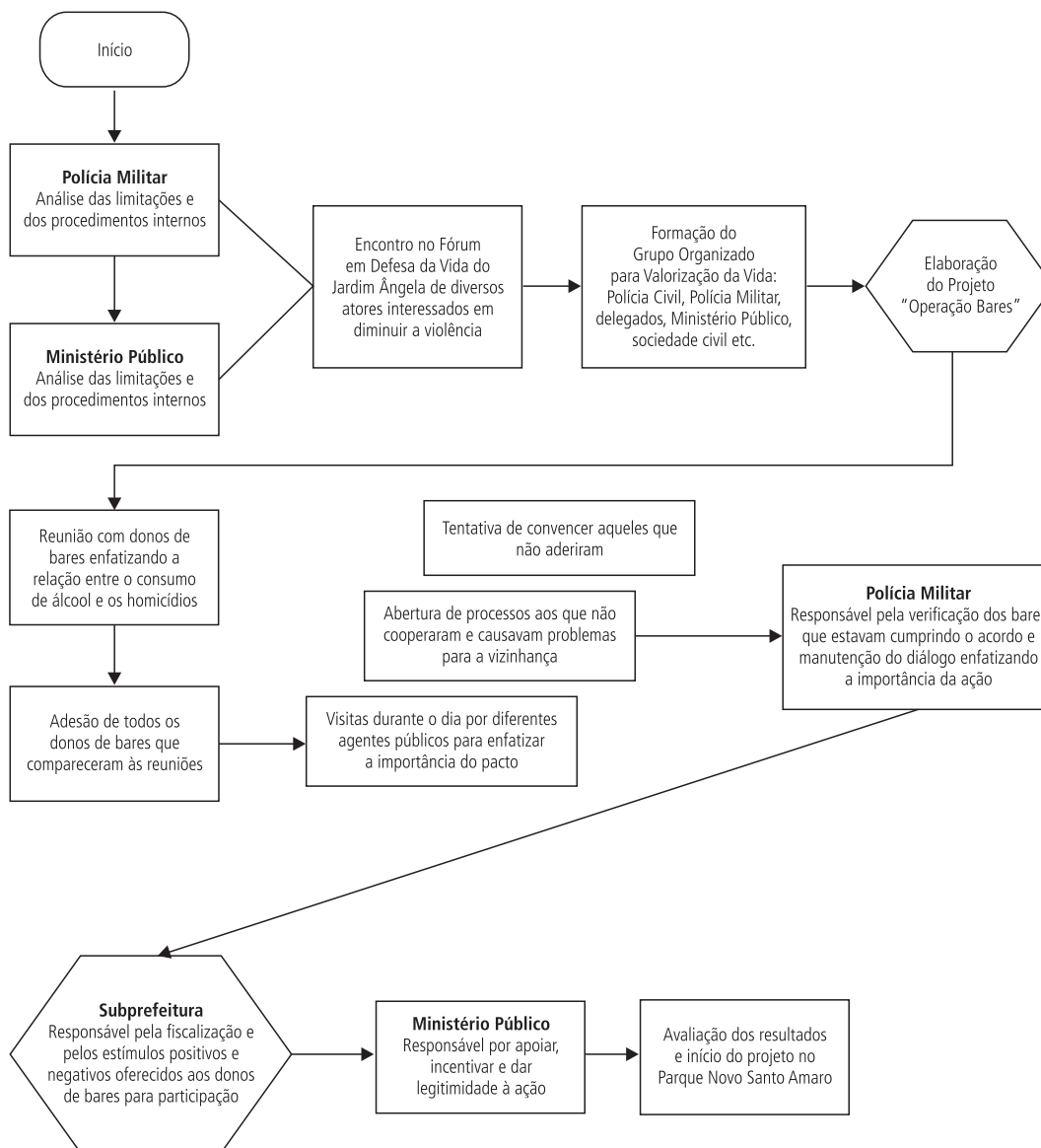
A diferença na redução de homicídios na região onde o Pacto de Cidadania foi adotado é significativa em relação à média da capital, considerando que a cidade de São Paulo teve uma redução de 18,8% do número de homicídios de novembro de 2004 a janeiro de 2005 em relação a novembro de 2003 a janeiro de 2004.

Considerando que a Operação Bares foi implementada em agosto de 2004 e interrompida em agosto de 2006, é possível verificar uma correlação de 61,9% entre a variação de homicídios e a existência ou não desta política em cada mês de 2001 a 2006.

Para verificar a relação entre a variação dos homicídios na região com a política analisada, foi introduzida uma variável binomial para a existência (0) ou não (1) desta política neste período. O R^2 encontrado foi equivalente a 0,384, significativo no nível 0,000, ou seja, a existência do Pacto de Cidadania (ou Operação Bares) explica 38,4% da variação dos homicídios na zona sul da cidade de São Paulo no período analisado.

A Operação Bares consistia, portanto, em um acordo voluntário com os donos desses estabelecimentos comerciais e, para legitimá-lo, era necessário que as discussões acerca da violência fossem retomadas constantemente. Nesse sentido, havia reuniões mensais do Grupo Organizado para Valorização da Vida (GOVV), formado pela Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público, subprefeitura, lideranças comunitárias e sociedade civil interessados na diminuição da violência, com o intuito de ampliar as ações de prevenção de homicídios, uma vez que nem todos os homicídios estão relacionados ao consumo do álcool e a queda dos índices de homicídios não se sustentaria sem a melhora das condições de vida da população local.

FIGURA 1
Fluxograma das intervenções contra violência na zona sul de São Paulo



Fonte: Elaboração própria, baseada em Mendonça (2000, p. 104).

Este grupo organizou-se, então, para efetuar um diagnóstico na região do Parque Novo Santo Amaro e implementar políticas públicas que melhorariam a qualidade de vida e a situação de violência dessa região, que foi escolhida pelo alto índice de criminalidade, mas também por ser uma região pequena, constituindo assim uma

primeira experiência que poderia servir de base para projetos mais amplos futuramente. Os promotores visitaram o local, junto com a Polícia Civil, a Polícia Militar, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), a Eletropaulo e a subprefeitura para identificar os problemas mais graves dessa região. Também foram feitas jornadas com a comunidade para levantar os problemas que mais os afligiam. Houve a sugestão de diferentes programas, com indicação do objetivo e do órgão responsável (ROSSINI; SILVA; MARTINELLI, 2005).

O patrulhamento na área também foi intensificado e passou a haver uma troca de informações entre as polícias civil e militar, o que ajudou a prender muitos criminosos. A partir dessa integração e do fácil acesso de comunicação com os órgãos públicos, a comunidade começou a confiar mais nos órgãos públicos de justiça criminal, cujos representantes se mostravam mais disponíveis e acessíveis.⁶

A PM ficou encarregada de informar os órgãos públicos sobre as necessidades prioritárias da região. A SABESP aumentou a tubulação de esgotos e fez a limpeza de córregos, enquanto a subprefeitura de M'Boi Mirim efetuou a manutenção da iluminação pública. Houve também uma busca da diminuição da evasão escolar, incentivando os jovens a participarem de atividades extracurriculares, como aulas de música, computação, esportes, entre outras (ROSSINI; SILVA; MARTINELLI, 2005, p. 14-17).

É difícil mensurar a extensão dos resultados, pois trata-se de um projeto de longo prazo, mas é possível afirmar que, entre novembro de 2005 e março de 2006, a região do Parque Novo Santo Amaro, antes considerada uma das mais violentas do país, não apresentou nenhuma ocorrência de homicídio.⁷ O resultado impressiona.

Enquanto a política desenvolvida no Parque Novo Santo Amaro contava com uma intensa participação da subprefeitura de M'Boi Mirim, o Pacto de Cidadania dependia muito mais do papel desempenhado pela comunidade e da integração estabelecida entre os atores envolvidos.

Vários acontecimentos do segundo semestre de 2006 enfraqueceram o Pacto de Cidadania. O comandante Renato Aldarvis, que elaborou o projeto, foi transferido

6. Entrevista com a promotora Jaqueline Martinelli, em 19/4/2007.

7. Entrevista com o tenente-coronel Renato Aldarvis, em 20/9/2007.

para outra região. No período de campanha política para as eleições, as lideranças comunitárias foram trabalhar para os seus partidos e os promotores, que trabalhavam na fiscalização eleitoral, não podiam estar atrelados a nenhum tipo de liderança partidária. E, por fim, na Caminhada pela Vida e pela Paz, em 2005, o prefeito de São Paulo José Serra anunciou através da imprensa o seu apoio à Operação Bares.

O apoio do prefeito ao pacto teve uma repercussão ruim entre os envolvidos no projeto, porque as pessoas, que antes não tinham conhecimento sobre o pacto, tiveram a impressão de que era uma política pública municipal. E, de fato, passou a ser. Enquanto as lideranças comunitárias, policiais e promotores se afastaram do pacto pelos motivos já descritos, a subprefeitura assumiu o projeto. O problema é que o que caracterizava esse acordo era a integração entre os diferentes órgãos públicos e a comunidade e as conversas entre eles tinham de ser retomadas constantemente para enfatizar a importância da participação da comunidade e, especificamente, a ação voluntária dos donos de bares. Essa integração e as conversas deixaram de ocorrer, o que acabou incentivando os donos de bares a reabrirem seus estabelecimentos nos horários antes restritos.

Atualmente, as lideranças locais, associações civis e os promotores de Justiça do III Tribunal do Júri encontram-se mensalmente no Fórum em Defesa da Vida e também, junto com policiais civis e militares nas reuniões do GOVV. Os participantes deste grupo têm procurado mensurar os resultados do Pacto de Cidadania e das outras ações do GOVV, enquanto os participantes do FDV têm discutido cada vez mais a relação entre os homicídios e o consumo indevido do álcool, para novamente implementar uma política pública que iniba o consumo do álcool, com o intuito de prevenir a violência.

4 ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE

A maneira como a política pública de prevenção de homicídios foi implementada na zona sul de São Paulo, o desenho institucional, a articulação e a participação de órgãos públicos com a sociedade civil na prevenção de homicídios estão relacionados a muitos estudos sobre criminalidade que enfatizam as limitações, possibilidades de atuação e eficácia de políticas públicas de segurança.

4.1 VITIMIZAÇÃO

O tenente-coronel Renato Aldarvis fez um levantamento das características das vítimas e circunstâncias em que os homicídios ocorriam no 1º Batalhão da Polícia Militar (BPM) antes de modificar qualquer padrão de procedimento, para identificar os locais e grupos sobre os quais se poderia agir de maneira preventiva. Ele constatou que a maioria das vítimas era formada de homens de 17 a 25 anos de idade e que a maior parte dos crimes acontecia nas madrugadas dos finais de semana. Aldarvis conseguiu identificar também uma forte correlação entre o local dos homicídios e os pontos de tráfico e os bares. Esta conexão motivou-o a iniciar um patrulhamento ostensivo nos locais que apresentaram alta significância de correlação entre homicídios e denúncia de ponto de tráfico e a elaborar o projeto Operação Bares.

O tenente-coronel teve o cuidado de primeiro tentar conhecer a dinâmica da vitimização por homicídio para fazer um diagnóstico das possibilidades de atuação que alterariam o risco de vitimização, de modo a tentar criar um equilíbrio entre os fatores de risco e de proteção. Ele fez um levantamento da distribuição territorial dos homicídios e identificou os subsetores que necessitavam de maior atenção no patrulhamento.

Aldarvis, como comandante do 1º BPM, elaborou um sistema de informações que contribuiu para o diagnóstico das carências dos locais em que os homicídios ocorriam. O número de operações realizadas pela PM depois do Planejamento Operacional realizado sob o comando do tenente-coronel Renato Aldarvis aumentou em torno de nove vezes em comparação com o período anterior à utilização deste procedimento. Este mecanismo possibilitou uma análise dos padrões de conflito e das características ambientais que contribuíam para a incidência dos crimes.

Beato (1999) diz que cabe aos órgãos públicos identificar os grupos e locais no interior da sociedade que merecem tratamento prioritário, assim como a Polícia Militar, Polícia Civil e Ministério Público fizeram na zona sul de São Paulo ao constatarem as características de vitimização de homicídios naquela região.

A identificação de alguns fatores ambientais característicos dos locais onde aconteciam os homicídios foi determinante para que o GOVV resolvesse fazer a intervenção no Parque Novo Santo Amaro. Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, SABESP, diretores de escolas, Eletropaulo, entre outras instituições, estavam

representadas nas reuniões feitas nesta região para identificar as carências locais. Uma vez identificada a falha de cada órgão presente, todos ficaram responsáveis por elaborar planos de ação para reverter a situação. Depois de implementados os programas, a região, que apresentava índices de violência preocupantes, ficou seis meses sem homicídios.⁸ Os resultados foram satisfatórios devido à atuação focalizada, que buscou solucionar os problemas de acordo com a especificidade local.

O projeto Operação Bares está de acordo com a linha de pesquisa em criminalidade que se dedica ao estudo da vitimologia, pois a tentativa de diminuir o índice de homicídios restringindo o horário de funcionamento dos bares considera o efeito que o consumo indevido do álcool pode ter em situações de conflito. Aldarvis, ao elaborar este projeto, avaliou algumas situações em que o crime ocorre e a facilidade de aproximação entre vítima e agressor dentro dos bares.

O estudo de Akerman demonstra, por meio dos mapas de risco da violência, que os homicídios tendem a se concentrar nas áreas periféricas dos grandes centros urbanos, onde os órgãos públicos são omissos, e demonstra também que a polícia tende a dar maior atenção aos casos de crimes contra o patrimônio em detrimento dos crimes contra a pessoa. O resultado obtido na região do Parque Novo Santo Amaro pode ser explicado, a partir do argumento de Akerman, pela mudança na atuação dos órgãos públicos, que reduziu as oportunidades de ocorrência de crimes, além de passar a mediar conflitos que antes eram solucionados por meio da violência.

Um dado que comprova a transformação da atuação é o aumento, já mencionado, nas operações da PM nesta região, ou seja, a realização efetiva do trabalho preventivo que antes não era executado devidamente. O estudo de Peres (2007) corrobora este argumento, pois a autora associa a violência a uma situação de exclusão social e à ausência do poder público, uma vez que a carência de instituições mediadoras de conflitos legitima o uso da violência.

A experiência da zona sul está de acordo com uma abordagem da criminalidade que toma a vítima como objeto de estudo (BEATO; PEIXOTO; ANDRADE, 2004), que busca identificar as oportunidades geradas por ele que influenciam na probabilidade de vitimização. A identificação das características comuns às circunstâncias em que os

8. Entrevista com o tenente-coronel Renato Aldarvis, dia 20/9/2007.

homicídios ocorrem, no caso da zona sul, possibilitou a ação preventiva da polícia, que iniciou um policiamento ostensivo nas regiões que ofereciam maior risco à vitimização para estabelecer um equilíbrio entre os fatores de risco e de controle. Essa assimilação também facilitou uma atuação participativa da sociedade em relação à sua interação com o ambiente de risco.

4.2 O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

O programa de ação implementado no Parque Novo Santo Amaro é um exemplo de que políticas com abordagem intersetorial para enfrentar os problemas de segurança pública são mais eficazes, devido à articulação de diversos setores de gestão pública com recursos diversos coordenados à promoção de um bem comum, o direito à vida.

A aproximação entre os órgãos do sistema de justiça criminal para a implementação do Pacto de Cidadania facilitou a troca de informações entre eles no trabalho dentro de cada uma das organizações. A Polícia Civil, Polícia Militar e Ministério Público passaram a recorrer uns aos outros na solução dos casos a que cada um se dedicava com o objetivo de conseguir um panorama completo de cada situação (ROSSINI; SILVA; MARTINELLI, 2005). Esta forma de articulação ultrapassa as limitações estruturais características do sistema de justiça criminal brasileiro, pois, nesta circunstância, um sistema não desqualifica o outro, visto que todos estão interessados em promover uma nova ordem social democrática.

Kant de Lima (2004) afirma que as regras no Brasil não são internalizadas pela população, mas impostas pelos órgãos públicos de maneira coercitiva. Nesse sentido, a Operação Bares representa uma nova forma de relação entre os órgãos públicos e a sociedade civil. Esta operação e o seu modo de aplicação foram elaborados pelos órgãos públicos, mas as regras e a importância da ação foram expostas para a sociedade em algumas reuniões, de modo que a sociedade poderia aceitá-las, questioná-las ou, até mesmo, rejeitá-las. Esse modo de agir integrado com a sociedade através do debate e da negociação é, segundo Kant de Lima, um meio de os órgãos públicos se fazerem representar como geradores do consenso, fato que legitima sua ação e contribui para instaurar a ordem pública.

“O sistema brasileiro, ao enfatizar distintas lógicas em procedimentos judiciais hierarquizados diferentemente, incentiva a competição interna pela ‘melhor’ verdade

e termina por produzir uma progressiva desqualificação de um sistema sobre o outro” (KANT DE LIMA, 1999, p. 35). Nesse sentido, a ação desenvolvida na zona sul passou a integrar mais os órgãos de justiça criminal, melhorando a comunicação entre eles e a qualidade da “verdade” produzida.

Kant de Lima (2002) diz que, no modelo do sistema de justiça criminal brasileiro, o espaço público é apropriado pelo Estado e os cidadãos disputam um espaço próprio em um espaço comum que não garante lugar para todos. Nesse sistema, os órgãos públicos são responsáveis pela manutenção das desigualdades das partes na estrutura social. Entretanto, a iniciativa das Polícias Militar e Civil, do Ministério Público e da subprefeitura de M’Boi Mirim em Jardim Ângela, Capão Redondo e Parque Santo Antônio demonstram uma nova forma de articulação capaz de incluir a sociedade no espaço público para debater questões relacionadas à segurança e agir de forma a construir uma nova ordem social, em que não há uma superposição de interesses excludentes.

A polícia possui, segundo Luis Eduardo Soares, uma carência na gestão de conhecimento, ou seja, não é estruturada para produzir dados rigorosos e avaliar a eficácia de seus procedimentos de modo a verificar as falhas e implementar novas formas de ação que superem os erros anteriores. Essa característica tem limitado a ação policial, de uma maneira geral, em todo o país, mas a iniciativa do tenente-coronel Renato Aldarvis, no comando do 1º BPM, demonstra uma tentativa de superar essas limitações através de um trabalho de reestruturação organizacional em prol de um planejamento operacional voltado para políticas de redução da violência.

As etapas indicadas por Luis Eduardo Soares para garantir a efetividade das políticas de segurança podem ser verificadas tanto na Operação Bares quanto na intervenção ambiental realizada no Parque Novo Santo Amaro. Fez-se um diagnóstico dos fatores de risco que determinou a relação entre a vulnerabilidade das pessoas e a falta de mecanismos de controle nos bares que facilitam a ocorrência de crimes no primeiro caso, e da carência de atuação do poder público, no segundo. Uma vez identificados os problemas, os atores envolvidos elaboraram um plano de ação com uma agenda de prioridades. Esta segunda etapa foi desenvolvida pelo tenente-coronel, no caso da Operação Bares, com a ajuda dos demais interessados para direcionar a ação de acordo com a viabilidade de sua implementação, enquanto na intervenção ambiental foram elaborados vários programas, um para cada instituição responsável por carências

específicas. A avaliação e o monitoramento que deveriam seguir estas etapas foram feitas pela PM e por todos os agentes, coordenados pela PM, respectivamente.

Beato (1997) sugere a possibilidade de manutenção de mecanismos de controle que operam em vários níveis, nos quais a estrutura legal convive ao lado de regras organizacionais, das normas sociais e dos contratos controlados pelas partes interessadas. O caso estudado na zona sul é um exemplo de que esta recomendação é viável e adequada à resolução de conflitos, uma vez que Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público e subprefeitura passaram a realizar um trabalho conjunto e diferenciado para conseguir superar as dificuldades e especificidades locais através de regras informais com o apoio da população local para a construção de uma cultura de paz.

O trabalho conjunto dos órgãos públicos envolvidos na implementação do Pacto de Cidadania ultrapassa também os diagnósticos acerca do sistema de justiça criminal brasileiro que enfatizam o “caráter frouxamente articulado” entre as organizações que compõem o sistema (BEATO, 1999). A integração das várias organizações públicas na zona sul superou o conflito de jurisdições de modo a convergir as ações para a promoção da segurança local. Essa maneira de agir não visa à manutenção da ordem como a organização anterior a esta iniciativa, mas sim à construção de uma nova ordem em que a participação da sociedade passa a ser significativa.

4.3 DESTAQUE PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O índice de arquivamento de inquéritos no Tribunal do Júri (TJ) de Santo Amaro e as limitações estruturais do TJ motivaram os promotores de Justiça a incluírem no seu escopo de atuação a prevenção do crime. Ficou claro para os promotores do TJ de Santo Amaro que o trabalho realizado a partir dos efeitos dos problemas sociais já ocasionados não ajustaria o quadro de impunidade, ou seja, o novo esforço deveria ser o de reduzir a quantidade de homicídios na região. E, para que isto ocorresse, os promotores deveriam alterar seu escopo de atuação de repressão do crime e incluir a prevenção deste. Assim, os promotores ofereceram sua cooperação às polícias civil e militar e à sociedade civil organizada da região.

Houve, nesse sentido, uma mudança do padrão de atuação do Ministério Público, baseado na persecução penal de crimes individualizados pelo processo policial,

investigatório e judicial, para um novo sistema no qual a prevenção é a meta e o meio ambiente social em toda a sua complexidade passa a ser considerado.

A defesa do direito à vida e à segurança ganha nessa experiência novas dimensões, uma vez que o Ministério Público ultrapassou suas atribuições baseadas na persecução penal de crimes individualizados pelo processo policial, investigatório e judicial, para um sistema no qual a prevenção é a meta e o meio ambiente social, em toda a sua complexidade, passa a ser considerado.

A ampliação do campo de atuação do Ministério Público na área social é o resultado de uma trajetória baseada no argumento da dificuldade de articulação e mobilização da sociedade civil. Esse processo se iniciou com a redemocratização do país, em que o Ministério Público procurou afastar-se do Poder Executivo e posicionar-se cada vez mais como defensor dos direitos da sociedade, considerada incapaz de defendê-los.

A partir da década de 1970, de acordo com Arantes (2002), o Ministério Público iniciou um processo de reivindicação de novas funções que culminou na sua independência institucional e em uma transformação de caráter político.

No curso da redemocratização, o Ministério Público lutou para se desvincular do Poder Executivo e construir uma imagem de agente da sociedade na fiscalização dos poderes políticos. O primeiro passo nesse processo foi a mudança da definição de “interesse público” no Código do Processo Civil de 1973, em que interesse público passou a ser diferenciado de interesse do Estado para ser assemelhado a interesse da sociedade, alimentando o discurso que defendia a independência institucional do Ministério Público, uma vez que, se interesse público não se confundia com interesse da administração, o Ministério Público precisaria afastar-se desta.

Com a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (MP), de 1981, este tornou-se responsável pela defesa dos interesses indisponíveis da sociedade e pela fiel observância da Constituição e das leis. Ainda em 1981, a Lei nº 6.938 conferiu ao Ministério Público o monopólio sobre a defesa dos direitos difusos na área do meio ambiente. A ampliação da tutela jurisdicional do MP sobre os direitos difusos encontrava resistência pelo fato de a instituição ainda estar atrelada ao Poder Executivo. Apesar disso, a Lei nº 7.347 de 1985 criou a Ação Civil Pública como meio de defesa

dos interesses difusos e coletivos pela sociedade civil organizada e pelo Ministério Público, conferindo a este a vantagem de utilização do Inquérito Civil. E em 1988 o Ministério Público conquistou, enfim, a independência em relação ao Poder Executivo.

Nesse novo cenário, o MP passa a agir muitas vezes como órgão de mediação entre sociedade civil e administração, posto que se encontra habilitado a defender os direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos (formalizados pelo Código de Defesa do Consumidor, de 1990).

Operadores do Direito vêm demonstrando maior abertura para discussões sobre políticas, especialmente depois que modificações no desenho institucional levaram instituições como Ministério Público e Judiciário a intervirem nos processos de formulação e de implementação de políticas públicas. No caso de políticas de segurança pública, especialmente as de âmbito local, há exemplos como o da zona sul de São Paulo, nos quais o envolvimento de promotores de Justiça tem se mostrado decisivo para o sucesso da política. Taylor (2007) diz que o Judiciário pode influenciar os resultados das políticas públicas tanto no momento da elaboração quanto da implementação, a partir de uma combinação de estratégias possíveis.

A atuação do MP em relação às políticas públicas se limitava ao controle dos atos administrativos comissivos ou omissivos que impediam a concretização de políticas públicas que constam na Constituição. Por isso sua ação na implementação efetiva de políticas públicas de prevenção a homicídios na zona sul de São Paulo é inovadora, pois o MP passa a atuar junto a órgãos públicos na defesa dos direitos sociais de maneira mais ativa e não apenas cobrando e responsabilizando-os por essas ações.

O contato com a comunidade local alterou a forma e o cuidado dos promotores na fase inquisitorial, no curso da investigação policial e na ação penal. Houve também um fortalecimento do vínculo entre os próprios promotores de Justiça, assim como uma integração entre os funcionários e estagiários da Promotoria, de modo a estimular sua capacidade analítica e desenvolvimento profissional.⁹

9. Promotoria Comunitária, *op. cit.*, 2005, p. 25.

Além dessa inédita atuação do MP na área de políticas públicas, a experiência também foi inovadora pelo grau de articulação realizada entre Ministério Público, órgãos públicos e sociedade civil. Até então, o MP vinha atuando como mediador dos conflitos surgidos entre a sociedade civil e o poder público a fim de garantir os direitos sociais de uma sociedade cuja capacidade de organização era considerada deficiente. A experiência de liderar a política pública de redução de homicídios na zona sul de São Paulo marca não só uma mudança no patamar de atuação do MP como revela igualmente um novo modo de articulação institucional entre este e os demais órgãos públicos e atores civis na busca da eficácia da política pública.

4.4 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Renato Aldarvis elaborou o projeto Operação Bares a partir da relação verificada entre os homicídios e a ocorrência destes em suas proximidades ou por questões iniciadas dentro do bar. A grande maioria dos bares não possuía alvará de funcionamento e, assim, poderiam ser fechados através dos procedimentos administrativos da subprefeitura, mas estes estabelecimentos contribuem para o comércio local e o seu fechamento influenciaria negativamente a economia da região. O intuito não era restringir as possibilidades de trabalho e de lazer, mas conscientizar os donos desses estabelecimentos da relação entre o consumo do álcool e os homicídios e da necessidade da contribuição de cada um para que a segurança se estabelecesse. A possibilidade do diálogo nos processos de decisão contribuiu para a adesão dos donos de bares ao pacto, pois a presença de instituições públicas capazes de reprimi-los não seria suficiente para explicar por que os donos dos bares irregulares e que, portanto, não se enquadravam de acordo com a lei, aderiram a este acordo voluntariamente.

Ao mesmo tempo em que a subprefeitura iniciou um processo de incentivo à regularização do alvará de funcionamento dos bares da região, alguns agentes públicos, como policiais e promotores, começaram a visitar bares que haviam aderido ao pacto para parabenizá-los pela colaboração que eles estavam dando à comunidade, o que representou uma proximidade com os órgãos públicos que antes era inexistente na região.

Beato (1997) reforça a importância de uma articulação entre Estado e sociedade, pois os problemas locais envolvem dimensões que exigem a participação da sociedade, como pode ser verificado no Pacto de Cidadania, que foi implementado graças à adesão dos donos dos bares e do apoio oferecido pela comunidade a essa iniciativa.

A importância das mediações sociais e do dinamismo dos atores sociais para vitalidade das relações entre Administração Pública e sociedade fica demonstrada pela implementação do pacto com os donos de bares. A Administração Pública, segundo Perez (2006), deve utilizar os mecanismos tradicionais de coerção, injunção e constrangimento, mas deve incorporar em suas práticas, assim como foi feito na Operação Bares, a orientação, a persuasão e o apoio da sociedade.

A implementação de mecanismos de participação e discussão direta com representantes das instituições estatais, como o GOVV, possibilita a reconstrução de vínculos sociais deteriorados pela exclusão social. O GOVV proporciona um espaço de questionamento e esclarecimento sobre as ações do Estado e promove a oportunidade de participação da sociedade nos diagnósticos dos problemas locais e na avaliação de políticas sociais.

Soares (2005) diz que o sucesso de um processo multidimensional que envolva a participação da sociedade civil deve ter uma liderança hábil para promover a aliança entre os agentes envolvidos e disposta a explicar o processo reiteradamente para a sociedade, destacando o sentido da coordenação das ações. A aliança estabelecida entre a Polícia Militar e o Ministério Público para a implementação do Pacto de Cidadania foi responsável pelo direcionamento da ação de todos os agentes envolvidos. Estes dois órgãos se comprometeram em arcar com os custos de promover o compromisso e de informar a população sobre a importância da participação de todos e, posteriormente, sobre os resultados. As informações eram transmitidas em reuniões organizadas por esta liderança ou em visitas aos bares.

A legitimidade da política pública desenvolvida na zona sul está na adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas sobre as quais ela foi consultada e para cuja execução foi chamada a dar apoio e contribuir. Esta legitimidade, segundo Perez (2006), decorre da aproximação entre Estado e sociedade e ao mesmo tempo reforça o vínculo entre ambos:

Para nós a participação serve justamente para romper com o distanciamento entre a sociedade e a Administração, aproximando-a dos conflitos sociais e políticos e proporcionando aos administrados uma gestão responsiva, dinâmica, atenta à pluralidade dos interesses sociais, com vistas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais, fator essencial para a eficiência das atividades de bem-estar que devem ser conduzidas pela Administração e para sua legitimidade, tanto em função

da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes a executar, como em razão da eficiência dessa atuação conjunta (PEREZ, 2006, p. 169).

O Pacto de Cidadania constituiu uma nova forma de articulação entre sociedade civil e instituições públicas comprometidas com a garantia da segurança pública, coordenando as ações de cada agente de modo a assegurar o direito à vida com a segurança participativa.

5 OPERAÇÃO BARES E ALTERNATIVAS DE AÇÃO COLETIVA

O objetivo desta seção é analisar, à luz do debate de ciência política sobre problemas de ação coletiva, o desenho institucional da política pública de redução de homicídios em Capão Redondo, Jardim Ângela e Parque Santo Antônio e a coordenação das ações dos diversos atores envolvidos na promoção do direito à vida. A correta identificação dos fatores que determinaram o sucesso da Operação Bares desenvolvida na zona sul bem como a análise das instituições envolvidas e das alternativas utilizadas para superar as dificuldades de coordenação poderão contribuir para o avanço dessa área de estudos sobre ação coletiva.

5.1 PROBLEMAS DE AÇÃO COLETIVA

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

A autora utiliza três modelos teóricos que problematizam a produção de benefícios coletivos por indivíduos interessados em maximizar seus interesses particulares: *i*) a “tragédia dos comuns”; *ii*) o dilema do prisioneiro; e *iii*) a lógica da ação coletiva.

A expressão (i) “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 (ii) 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 (HINDMOOR, 2006).

A lógica da ação coletiva (iii), por sua vez, constitui um debate iniciado por Olson (1999) que aponta para a possibilidade de os 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 de os 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; e, no segundo, os suspeitos delatam um ao outro e ambos ficam presos por mais tempo do que se tivesse havido cooperação mútua; 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.

Ostrom diz que alguns estudiosos apontam para uma única possibilidade de superação de problemas de produção de benefícios coletivos: a concentração do poder nas mãos do Estado, para agir de maneira coercitiva. Aqueles que defendem o controle centralizado querem uma entidade governamental externa que decida as estratégias específicas de controle da exploração ambiental, no caso da utilização dos recursos de uso comum. Desse modo cabe a esta autoridade decidir quem utiliza os recursos, quando e o limite de utilização.

Outros analistas enfatizam que a única maneira de solucionar os problemas de utilização de recursos comuns é transformá-los em propriedades privadas. A preocupação desses estudiosos é como transformar tais recursos em propriedade privada quando

aqueles que os utilizam não estão dispostos a se submeter a um conjunto de direitos privados. Tanto os defensores da centralização quanto da privatização têm como princípio central o fato de que as regras institucionais devem partir de organismos externos e ser impostas àqueles que utilizam o recurso comum.

Ostrom diz que não há uma solução para todos os problemas, como mostram estas teorias que generalizam as situações, mas que existem muitas soluções para diversos tipos de problemas. Ela diz que “corrigir as instituições” é um processo penoso que acarreta várias dificuldades, requer conhecimento sobre as variáveis de lugar, de tempo e do conjunto de regras que seriam culturalmente aceitas e aplicáveis, além de se ter que demonstrar claramente aos participantes os contextos em que estas devem ser aplicadas.

Na teoria da empresa, o empresário reconhece uma oportunidade de produzir benefícios através de ações coordenadas entre os indivíduos e negocia contratos com os participantes, estipulando a maneira como estes deverão atuar. Os participantes podem, assim, optar por se unirem ou não à empresa. Na teoria do Estado é o governo que reconhece a possibilidade de obtenção de benefícios a partir de algumas atividades e, neste caso, o governo pode utilizar-se de mecanismos coercitivos para organizar as atividades de cada indivíduo que produzirá o benefício coletivo.

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

Nos casos em que o Estado é designado como encarregado de promover o bem coletivo, a forma de atuação dos agentes públicos será essencial para a efetividade da ação e a adesão do número de participantes necessários para que a ação coletiva aconteça. Ostrom diz que os funcionários públicos tendem a impor regras de uma

maneira geral, sem considerar as especificidades de cada região, e esta forma de atuar proporciona aos indivíduos um diagnóstico de ineficácia em relação às atividades desses agentes públicos, o que inibe a sua contribuição.

Muitas vezes as instituições dos recursos de uso comum são variações e misturas de instituições de tipo privado e público, pois, com frequência, instituições públicas e privadas dependem umas das outras.

Ostrom oferece também uma opção alternativa, em que os participantes estabelecem um contrato vinculante em que se comprometem com estratégias de cooperação que eles mesmos elaboraram.

Os detalhes institucionais são muitas vezes esquecidos, apesar de sua importância no desenvolvimento da ação coletiva. De modo geral, todos os arranjos institucionais podem ser considerados como jogos, em que as opções particulares disponíveis, a sequência destas opções, a informação disponível e as recompensas ou castigos relativos às possíveis jogadas podem alterar o padrão dos resultados alcançados.

Toda teoria tem seus limites e os modelos das teorias são ainda mais limitados, uma vez que um modelo busca fixar parâmetros em vez de permitir sua variação. Sem uma teoria adequada sobre a ação coletiva auto-organizada, não será possível saber quando os indivíduos serão incapazes de resolver um problema de utilização de um recurso comum somente através da auto-organização e também não será possível afirmar qual das muitas estratégias de intervenção seria eficaz em problemas particulares.

Segundo Ostrom, o estudo empírico de várias situações de organização de indivíduos para restringir a utilização de um recurso comum esgotável é capaz de informar as prováveis consequências de várias maneiras de organizar as atividades humanas.

A análise de casos ajudou a autora a compreender os processos de auto-organização e autogestão. O esforço é direcionado ao entendimento de como os indivíduos se organizam e governam a si mesmos para obter benefícios coletivos em situações em que as tentações de não cooperar e romper os compromissos são substanciais.

Os casos estudados proporcionam informações sobre a gestão de recursos de uso comum (RUC) de larga duração, a transformação de arranjos institucionais existentes,

e o fracasso na superação de problemas constantes de RUC. A seguir, são apresentados os resultados analíticos do trabalho de Ostrom.

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

Há vários fatores de incerteza externos aos RUC e aos apropriadores que deles se utilizam. Um fator fundamental de incerteza, apontado por Ostrom, é a falta de informação, pois a estrutura do sistema de recurso deve ser claramente definida. A informação disponível aos apropriadores varia de acordo com cada situação, o número de participantes, a complexidade da situação e a estabilidade dos fatores que afetam o comportamento individual e as respostas dos sistemas de recursos.

A conduta dos indivíduos que se apropriam de um mesmo recurso é interdependente, pois os resultados obtidos por um dependem do desempenho de outro. Quando as ações não são coordenadas, os benefícios obtidos são menores do que se poderia obter com estratégias coordenadas.

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

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

O estabelecimento da confiança e o sentido de comunidade são mecanismos apontados 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.

Depois de estabelecido um acordo inicial sobre um conjunto de regras, os participantes devem fazer escolhas posteriores sobre continuar seguindo essas regras, ou seja, o problema do compromisso não é resolvido apenas com a adesão. Quando surge a tentação de infringir o pacto, como basear os sacrifícios futuros em compromissos passados?

Uma solução desse problema de compromisso é a coerção externa, ou seja, impor penalidades àqueles que não cumprem o pacto.

Quando a supervisão dos indivíduos cabe a eles mesmos, ou seja, quando todos devem supervisionar os outros participantes quanto ao cumprimento do acordo estabelecido, a supervisão, na maioria dos casos, não é feita. Se a supervisão não é feita, os compromissos não são cumpridos e, nesse caso, a provisão não é realizada, ou seja, não há sentido em se propor novas regras. Este resultado 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 – provisão, compromisso e supervisão –, mas Ostrom afirma que muitas sociedades têm criado instituições, se comprometido e supervisionado o cumprimento das regras, então deve-se tentar compreender o que as motiva a fazê-lo. Quando as observações empíricas contradizem as predições teóricas, deve-se questionar a teoria e buscar explicar essa dissonância.

Os casos analisados por Ostrom que fracassaram ao tentar coordenar as ações individuais para que o recurso de uso comum não se esgotasse apresentaram problemas internos e externos determinantes para este desempenho. Ostrom diz que os esforços recentes para modificar a teoria da ação coletiva têm focado quase por completo nas variáveis internas à situação. Entre as variáveis internas que influenciam nos resultados destacam-se: o número total de pessoas que tomam as decisões, o número de participantes mínimo necessário para chegar a um bem coletivo, as semelhanças de interesses e a presença de participantes com alguma liderança.

Estas variáveis estão relacionadas aos problemas de desenvolvimento de ações coletivas. As teorias de ação coletiva são, segundo Ostrom, frequentemente gerais e difíceis de interpretar para serem totalmente satisfatórias e utilizadas como base de análises efetivas de políticas públicas. Com esta afirmação, ela quer dizer que as variáveis-chave, internas e externas, necessárias para explicar como se organizam os grupos entre

si não são consideradas e as teorias não trazem implicações claras para recomendações de políticas públicas.

Um dos problemas das teorias vigentes, diz Ostrom, é o fato de não serem considerados os custos de informação e transação nas ações coletivas. A forma como 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 recursos, 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.

Além dos atributos físicos do recurso e das regras específicas consideradas, outro fator que afeta os custos de supervisão e execução é se as autoridades da jurisdição implicada reconhecem ou não a legitimidade das regras locais.

O desconhecimento da diferença entre a possibilidade de subtrair unidades de recurso e o uso conjunto de um sistema de recursos contribuiu, no passado, para a confusão em relação aos recursos de uso comum com os bens públicos ou coletivos.

Os custos relativamente altos de excluir fisicamente os apropriadores de recursos ou das melhoras desse sistema são similares aos altos custos de excluir beneficiários potenciais de bens públicos. Em ambos os casos há a possibilidade do efeito-carona, pois a tentação de evitar contribuir para a provisão de um sistema ou para a manutenção de um bem público é muito grande. Os estudos que falam sobre a dificuldade de exclusão se aplicam aos dois tipos de casos.

O processo de formular, implementar e fazer cumprir um conjunto de regras para coordenar atividades de provisão é equivalente à produção de um bem coletivo local, como a política de promoção do direito à vida desenvolvida na zona sul de São Paulo.

5.2 DESENHO INSTITUCIONAL DA OPERAÇÃO BARES

O projeto Operação Bares foi elaborado pelo tenente-coronel Renato Alvardis com o intuito de diminuir o índice de homicídios na região de Capão Redondo, Jardim Ângela e Parque Santo Antônio. 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.

Vale lembrar que os agentes públicos envolvidos foram além de suas atribuições tradicionais e passaram a articular-se com a sociedade para a promoção de um bem comum – o direito à vida – aproximando a experiência de uma situação de autogestão, pois toda a coletividade relacionada a este bem teve uma participação importante. Em contrapartida, a participação dos órgãos públicos com poder de coerção introduz o elemento da ação estatal e da centralização governamental. A política pública desenvolvida na zona sul de São Paulo possui, então, características de autogestão e de Estado, alternadas de modo a superar as especificidades locais para a provisão deste bem coletivo – promoção da segurança pública e construção de uma prática de não violência baseada na cooperação.

Os órgãos públicos eram os responsáveis por coordenar a ação coletiva, o que caracteriza a organização centralizada, mas a adesão dos donos dos bares e o apoio da comunidade eram essenciais para que a política pública se desenvolvesse, ou seja, estes conseguiriam alterar as regras institucionais se não concordassem com a iniciativa da Operação Bares, o que caracteriza uma organização de autogestão. A demora para as instituições públicas conseguirem convencer novamente os donos de bares a aderirem ao pacto, depois de sua interrupção em 2006, caracteriza a importância e a autonomia da participação popular nesta política.

Os agentes públicos envolvidos na Operação Bares deixaram de impor regras de maneira geral para considerar as especificidades da região em que atuavam. O diálogo estabelecido com a comunidade e a possibilidade de questionamento das atividades públicas oferecidas à população representaram uma nova forma de articulação entre

Estado e sociedade nessa região e facilitaram o apoio da população à Operação Bares, uma vez que as regras e os objetivos estavam claramente definidos.

A provisão de novas regras a fim de coordenar as ações individuais para que o bem coletivo fosse produzido ficou sob a responsabilidade dos órgãos públicos, que se comprometeram em estabelecer incentivos positivos e negativos para que os donos de bares aderissem ao pacto.

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

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.

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

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

Outra solução ao problema do compromisso foi recorrer à coerção externa, ou seja, impor penalidades àqueles que não cumprem o pacto. O mecanismo de coerção foi utilizado pela subprefeitura de maneira gradual, através da verificação dos bares que permaneciam abertos após às 22h e a tentativa de convencê-los de que a melhor alternativa seria aderir ao pacto. O convencimento se daria, primeiro, através do diálogo; caso esse recurso não funcionasse, a subprefeitura iniciaria um processo de fiscalização das irregularidades desses bares pressionando-os a colaborar e, se ainda assim eles não fossem convencidos, a subprefeitura abriria processos para o fechamento desses bares.

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

Um dos problemas das teorias vigentes, diz Ostrom, é o fato de não serem considerados os custos de informação e transação nas ações coletivas. No caso da zona sul, os responsáveis pelo desenho institucional da política pública desenvolvida optaram por arcar com os custos da informação, pois sem informação os donos dos bares não iriam aderir ao pacto, a comunidade não apoiaria a política e esta não seria implementada. O custo da informação, neste caso, era menor do que o custo de não disponibilizar as informações, pois o bem coletivo não seria produzido.

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 de este custo ser considerado alto, ele era menor do que o custo de não cooperar, pois a subprefeitura iniciaria uma fiscalização nas irregularidades desses bares. O benefício produzido em diminuir a violência na comunidade da qual eles fazem parte certamente é maior do que os custos da ação, mas esta relação muitas vezes não é considerada, como diz Ostrom, porque os indivíduos geralmente privilegiam o peso dos custos imediatos em suas escolhas em detrimento dos benefícios futuros. Por esta razão, os mecanismos de coerção utilizados neste caso foram importantes, pois, provavelmente, se a organização se baseasse apenas em recursos de autogestão, os resultados não teriam sido satisfatórios.

5.3 OPERAÇÃO BARES E OS FATORES QUE FAVORECEM O SUCESSO DE AÇÕES COLETIVAS

Ostrom aponta para vários fatores que distinguem o sucesso de uma ação coletiva em que os indivíduos criam novas regras, estabelecem compromissos e supervisionam o cumprimento do acordo para a produção de um bem comum.

As regras que contribuem para o estabelecimento de compromissos acerca dos RUC, de acordo com Ostrom, devem: definir os apropriadores do recurso de uso comum; relacionar-se com os atributos específicos dos RUC e com a comunidade de apropriadores que se utilizam dessas regras; estar desenhadas, ao menos em parte, por apropriadores locais; ser supervisionadas por indivíduos responsáveis perante os apropriadores locais; e utilizar punições graduadas.

O compromisso estabelecido no Pacto de Cidadania pode ser analisado a partir das características de desenho institucional expostas por Ostrom. A Operação Bares partiu da identificação dos atores indispensáveis à promoção do direito à vida no contexto da zona sul de São Paulo, considerando as especificidades locais, como a relação que o consumo indevido do álcool tinha com o índice de homicídios. Os donos de bares não tiveram participação na formulação das regras do pacto, mas a percepção da importância do acordo por parte deles influenciaria na alteração das regras pelos agentes públicos, uma vez que a adesão deles era essencial para a implementação desta política pública. A fiscalização era feita pelos órgãos públicos responsáveis perante a população, ou seja, deviam satisfação à comunidade acerca da importância da ação e da eficácia da operação para que houvesse apoio à sua continuidade. Se os donos de bares não aderissem ao pacto a partir dos incentivos positivos oferecidos, previa-se a utilização de punições graduadas pela subprefeitura.

A experiência da Operação Bares na zona sul de São Paulo, em consonância com os resultados encontrados por Ostrom, ilustra que a possibilidade de alteração de regras e padrões de ação de uma comunidade, visando estabelecer coordenação de uma ação coletiva, depende de características internas como descrito a seguir.

- 1) A maioria dos participantes deve saber que a construção de novas regras poderá afetá-los diretamente. Nesse sentido, os donos de bares que participaram do

Pacto de Cidadania sabiam que o motivo da restrição do horário de funcionamento de seus estabelecimentos era prevenir a violência na sua comunidade.

- 2) A maioria dos participantes deve valorizar altamente a produção deste bem comum. Apesar dos custos impostos aos donos de bares, a promoção do direito à vida foi significativa para a sua colaboração.
- 3) Os participantes devem enfrentar custos relativamente baixos de informação, transformação e execução. Os custos de informação eram responsabilidade dos órgãos públicos, enquanto os custos de transformação e execução couberam a todos os envolvidos. Para os donos de bares, particularmente, os custos de transformação e execução foram mais altos, mas, ainda assim, eram mais baixos do que a não adesão ao pacto.
- 4) A maioria dos participantes compartilha normas generalizadas de reciprocidade e confia na atuação de cada um, ou seja, no caso do Pacto de Cidadania, as regras estavam claramente definidas e o compromisso havia sido estabelecido, todos os envolvidos sabiam a sua função e contavam com a atuação de cada ator. O cumprimento da função de um fortalecia a necessidade da execução da atividade de outro.
- 5) O grupo de participantes não era exatamente pequeno, como recomendado por Ostrom, mas totalmente passível de localização e identificação. Assim como nos exemplos bem-sucedidos estudados por Ostrom, a boa delimitação do grupo e sua relativa estabilidade constituíram fatores importantes da ação coletiva desenvolvida pelos órgãos públicos e os donos de bares, com o apoio da comunidade. A boa articulação entre os participantes facilitou o diálogo e a troca de informações necessárias para a eficácia da ação.
- 6) A maioria dos participantes deve estar ciente de que será prejudicada se não adotar as novas regras, como os donos de bares sabiam que seriam perseguidos pelos órgãos públicos envolvidos na operação se não aderissem ao pacto.

O arranjo institucional desenvolvido pelos integrantes do Pacto de Cidadania mescla características estatais e de autogestão de acordo com as necessidades específicas

para que a política pública de prevenção a homicídios fosse implementada. Esta iniciativa é inovadora no modo de articulação com a sociedade civil, que, geralmente, sofre tanto o efeito da violência quanto a imposição de regras gerais pelo Estado, que na maioria das vezes não são suficientes para abarcar as especificidades de cada problema e de cada região. Nesse caso, a comunidade mostrou-se responsável direta pela provisão de um bem coletivo e o diálogo estabelecido com os órgãos públicos facilitou a compreensão de uma parte pela outra, ou seja, a política pública deixou de basear-se exclusivamente na capacidade de ação e coerção estatais e contou efetivamente com a cooperação dos atores públicos, coletivos e individuais envolvidos.

6 CONCLUSÕES

A política pública desenvolvida em bairros da zona sul de São Paulo é uma tentativa de superar as limitações estruturais dos órgãos do sistema de justiça criminal a partir de uma ação conjunta e com a participação da sociedade civil. As condições institucionais e a articulação entre os atores nessa experiência são peculiares e demonstram alguns fatores que contribuem para a eficácia de políticas públicas de segurança.

O projeto Operação Bares e a intervenção no Parque Novo Santo Amaro foram elaborados a partir da identificação das especificidades locais, dos grupos que ofereciam maior risco de vitimização por homicídio, das características de vulnerabilidade, das áreas que enfrentam maior risco e dos fatores ambientais que influenciam na possibilidade de o crime ocorrer. A identificação destes elementos facilitou a intervenção na disponibilidade de recursos para a proteção dos grupos e locais mais vulneráveis.

Os resultados foram satisfatórios devido à atuação focalizada, que buscou solucionar os problemas de acordo com a especificidade local. Os órgãos públicos buscaram interferir nos fatores facilitadores da violência, além de passarem a mediar conflitos para evitar a ocorrência de crimes. A cautela para utilização de mecanismos de prevenção da violência distinguiu a atuação das instituições mediadoras de conflitos e contribuiu para a eficácia da experiência da zona sul de São Paulo, pois a violência geralmente está relacionada a uma situação de exclusão social e ausência do poder público.

A iniciativa da Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público e da subprefeitura demonstra uma tentativa bem-sucedida de superar as limitações estruturais do sistema

de prevenção e repressão a homicídios, especialmente se considerarmos a maneira como esses órgãos superaram suas formas tradicionais de atuação na experiência aqui analisada. A convergência das ações para uma mesma finalidade, a produção de dados, a troca de informações, o estudo e monitoramento das ações permitiram a formulação e implementação de uma política de segurança inovadora e bem mais eficaz do que as políticas tradicionais nessa área.

O trabalho desempenhado pelo tenente-coronel Renato Aldarvis no comando do 1º BPM demonstra uma tentativa de superar a carência na gestão de conhecimento da polícia, pois houve uma reestruturação organizacional para produzir dados rigorosos, avaliar a eficácia dos procedimentos, verificar as falhas e implementar novas formas de ação. O planejamento operacional, realizado sob o comando de Aldarvis, estava voltado para a redução da violência, utilizando recursos diversificados, acionando outros órgãos públicos e recorrendo ao apoio da sociedade civil.

A mudança na atuação dos órgãos públicos locais foi uma tentativa de ultrapassar as formas de atuação tradicionais para construir uma nova ordem social.

A relação que a subprefeitura de M'Boi Mirim tinha com os donos de bares antes da Operação Bares era conflituosa, uma vez que esta instituição é responsável por fiscalizar e punir as irregularidades dos estabelecimentos comerciais. A Operação Bares introduziu um diálogo na relação entre subprefeitura e sociedade civil que antes era inexistente, o que facilitou o incentivo oferecido pela subprefeitura aos donos de bares para que eles regularizassem seus alvarás de funcionamento, além de ter propiciado o debate acerca da importância da adesão dos donos de bares ao Pacto de Cidadania. A situação de conflito que caracterizava a relação que os donos de bares tinham com a subprefeitura foi modificada pelo estabelecimento do pacto para promover a segurança local.

O papel do Ministério Público nesta operação também é caracterizado por uma mudança na sua forma de atuação. Os promotores do III Tribunal do Júri incluíram em seu trabalho de repressão do crime algumas formas de prevenir a violência, atuando em parceria com outros órgãos públicos e com a própria sociedade civil na implementação de políticas públicas de redução de homicídios. Esta experiência aponta para uma atuação política de promotores interessados em defender os direitos sociais de maneira mais ativa e não apenas cobrando a atuação dos órgãos públicos responsáveis por essas ações.

Polícia Militar, subprefeitura e Ministério Público continuaram utilizando os mecanismos tradicionais de coerção, imposição e constrangimento, mas passaram a incorporar em suas práticas a orientação, o convencimento e o apoio da sociedade.

A integração entre os órgãos públicos e a sociedade civil, assim como o debate estabelecido entre eles, apresentou-se como um mecanismo de legitimação da implantação da política pública, de modo que os órgãos públicos se fizeram representar como geradores de uma conformidade para instaurar a ordem pública. Esta articulação capaz de incluir a sociedade no debate sobre questões relacionadas à segurança representou uma nova forma de agir, em que não há uma sobreposição de interesses, mas uma convergência das ações para uma mesma finalidade.

A adesão dos donos de bares ao pacto, o apoio da sociedade civil, a implementação de mecanismos de participação, como as reuniões do GOVV, possibilitaram uma proximidade com os órgãos públicos e a reconstrução de vínculos sociais, ampliando a capacidade da própria sociedade de interferir na construção de diagnósticos, avaliação das políticas e na própria execução destas.

A análise da experiência na zona sul, com base nas características que Ostrom aponta como influenciadoras no processo de produção de um bem comum, demonstrou que a eficácia da ação coletiva no Pacto de Cidadania se deve a uma série de fatores que podem ser elencados conforme resumido adiante.

- 1) Os donos de bares tinham conhecimento de que a mudança nas regras beneficiaria sua comunidade.
- 2) A promoção do direito à vida era altamente valorizada pelos participantes.
- 3) As instituições públicas arcaram com os custos de informação, enquanto os custos de transformação e execução foram de responsabilidade de todos os envolvidos, uma vez que esses custos eram mais baixos do que o custo de não adesão ao pacto.
- 4) As regras estavam claramente definidas e os envolvidos assumiram compromissos em que a atuação de um dependia do cumprimento da atuação dos outros.

- 5) A estabilidade e a boa delimitação do grupo de participantes, junto com a articulação entre os participantes facilitaram o diálogo e a troca de informações necessárias para a eficácia da ação.
- 6) Os donos de bares estavam cientes de que estabelecimentos em situação irregular seriam fiscalizados pelos órgãos públicos, especialmente se deixassem de participar da operação.

A política pública desenvolvida na zona sul possui características estatais e de autogestão. A participação dos órgãos públicos com poder de coerção e o papel que eles tinham de coordenar a ação coletiva caracterizam uma organização estatal e mais centralizada da operação, mas a necessidade de adesão dos donos de bares e o apoio da comunidade ao pacto, a possibilidade de alteração das regras institucionais pela população em caso de discordância com a iniciativa proposta e o fato de todos os agentes envolvidos estarem relacionados ao bem que seria produzido caracterizam uma situação de autogestão. Houve, portanto, uma combinação de características estatais e de autogestão, de modo a superar as dificuldades específicas de promover a segurança no contexto da zona sul.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC, Sumaré, FAPESP, 2002.
- AKERMAN, M. Mapas de risco da violência. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 4, out./dez. 1999.
- BEATO, C. Crimes, vítimas e policiais. *Tempo Social*, São Paulo, v. 9, n. 1, maio 1997.
- _____. Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 4, out./dez. 1999.
- _____.; PEXOTO, B. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- _____.; _____.; ANDRADE, M. Crime, oportunidade e vitimização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, jun. 2004.
- CANO, I.; RIBEIRO, E. Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas. In: CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. (Org.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- HINDMOOR, A. *Rational choice*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- KANT DE LIMA, R. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa de administração de conflitos no espaço público. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 13, p. 23-38, nov. 1999.
- _____. Políticas públicas de defesa social e a formação de policiais. In: ZAVERUCHA, J.; ROSÁRIO, M.; BARROS, N. (Org.). *Políticas de segurança pública: dimensão da formação e impactos sociais*. Recife: Massangana, 2002. p. 199-220.
- _____. Direitos civis e direitos humanos – uma tradição judiciária pré-republicana? *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, jan./mar. 2004.
- MACHADO DA SILVA, L. A. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 13, p. 115-124, 1999.
- MAIA, P. B. Vinte anos de homicídios no Estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 4, out./dez. 1999.
- MESQUITA NETO, P. Segurança, justiça e direitos humanos no Brasil. In: LIMA, R. S.; PAULA, L. de (Org.). *Segurança pública e violência*. São Paulo: Contexto, 2006.
- OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- OSTROM, E. *El gobierno de los bienes comunes*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

PERES, M. F. T. Homicídios, risco e vulnerabilidade: para uma discussão da dinâmica da vitimização por homicídios. *In: CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. (Org.). Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PEREZ, M. A. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. *In: BUCCI, M. P. D. (Org.). Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PROMOTORIA COMUNITÁRIA. *APMP em reflexão*, n. 10, 2005.

ROSSINI, A.; SILVA, I. D. da; MARTINELLI, J. *A construção da Promotoria Comunitária no Júri de Santo Amaro*. Trabalho apresentado ao Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2005.

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

SOARES, L. E. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. *In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). Prevenção da violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA, R. S. R. O aumento da criminalidade e as deficiências das políticas de defesa da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 14, n. 60, p. 358-382, 2006.

TAYLOR, M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, v. 50, n. 2, 2007.

ZALUAR, A. Políticas de segurança pública como subsídio à formação de policiais. *In: ZAVERUCHA, J.; ROSÁRIO, M.; BARROS, N. (Org.). Políticas de segurança pública: dimensão da formação e impactos sociais*. Recife: Massangana, 2002. p. 119-136.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Miriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

PUBLICAÇÕES DO IPEA (TEXTOS) (2009/2010)

TEXTO PARA DISCUSSÃO – TD

- Nº 1369 – **Uma Experiência de Desenvolvimento Metodológico para Avaliação de Programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**, Helder Ferreira, Martha Cassiolato, Roberto Gonzalez, Brasília, janeiro de 2009, 44 p.
- Nº 1370 – **Brasil e OCDE: avaliação da eficiência em sistemas de saúde**, Alexandre Marinho, Simone de Souza Cardoso e Vivian Vicente de Almeida, Rio de Janeiro, janeiro de 2009, 65 p.
- Nº 1371 – **Cuidados de Longa Duração para Idosos: um novo risco para os sistemas de seguridade social**, Maria Tereza de M. Pasinato e George E. M. Kornis, Rio de Janeiro, janeiro de 2009, 24 p. (Série seguridade social).
- Nº 1372 – **Pobres, Pobreza e Cidadania: os desafios recentes da proteção social**, Luciana Jaccoud, Rio de Janeiro, janeiro de 2009, 26 p. (Série seguridade social).
- Nº 1373 – **Alguns Desafios ao Desenvolvimento do Brasil**, Ronaldo Coutinho Garcia, Brasília, janeiro de 2009, 50 p.
- Nº 1374 – **Determinantes Principais de Inovação na Indústria Brasileira: uma análise preliminar**, Luiz Dias Bahia, Rio de Janeiro 2009, 26 p.
- Nº 1375 – **Biotecnologia: perfil dos grupos de pesquisa no Brasil**, Marco Aurélio Alves de Mendonça e Rogério Edivaldo Freitas, Rio de Janeiro, fevereiro de 2009, 23p.
- Nº 1376 – **A Constituição de um Modelo de Atenção à Saúde Universal: uma promessa não cumprida pelo SUS?**, Carlos Octávio Ocké-Reis, Rio de Janeiro, fevereiro de 2009, 22 p. (Série seguridade social).
- Nº 1377 – **Avaliando os Efeitos da Política Fiscal no Brasil: resultados de um procedimento de identificação agnóstica**, Mário Jorge Mendonça, Luis Alberto Medrano, Adolfo Sachsida, Rio de Janeiro, fevereiro de 2009, 23 p.
- Nº 1378 – **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período 2003-2006**, Enid Rocha Andrade da Silva, Rio de Janeiro, fevereiro de 2009, 36 p.
- Nº 1379 – **Uma Análise da Transmissão da Política Monetária e o Canal da Dívida Pública com Aplicação aos Dados Brasileiros**, Manoel Carlos de Castro Pires, Joaquim Pinto de Andrade Rio de Janeiro, fevereiro de 2009, 29 p.
- Nº 1380 – **Hipoteca Reversa**, Marcelo Abi-Ramia Caetano, Daniel da Mata Rio de Janeiro, fevereiro de 2009, 27 p.
-

-
- Nº 1381 – **Metodologias para Estabelecer a Linha de Pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais**, Sergei Suarez Dillon Soares, Rio de Janeiro, fevereiro de 2009, 49 p.
- Nº 1382 – ***Antidumping* nas Américas: uma investigação dos efeitos do uso desse instrumento sobre as exportações e sobre a conduta das empresas brasileiras**, Marta dos Reis Castilho, Brasília, fevereiro de 2009, 50 p.
- Nº 1383 – **Acordos do Mercosul com Terceiros Países**, Edson Peterli Guimarães e Rodrigo M. Zeidan, Brasília, fevereiro de 2009, 57 p.
- Nº 1384 – **O Financiamento Externo no Ciclo Recente da Economia Brasileira**, Ricardo P. Câmara Leal, André L. Carvalhal da Silva, Brasília, fevereiro de 2009, 57 p.
- Nº 1385 – **Os Incentivos às Exportações Brasileiras: 1990 a 2004**, Heloiza Camargos Moreira e Marcos Panariello, Brasília, fevereiro de 2009, 193 p.
- Nº 1386 – **Defesa da Concorrência no Brasil: aspectos institucionais, desempenho recente e perspectivas de reforma**, Lucia Helena Salgado, Brasília, fevereiro de 2009, 26 p.
- Nº 1387 – **Rumo a um Novo Marco Regulatório para o Gás Natural**, Lúcia Helena Salgado, Brasília, fevereiro de 2009, 16 p.
- Nº 1388 – **Caos Aéreo e Tragédia dos Comuns: falhas de mercado e de governo**, Lucia Helena Salgado, Brasília, fevereiro de 2009, 19 p.
- Nº 1389 – **A Situação dos Transplantes de Órgãos no Brasil**, Alexandre Marinho, Brasília, fevereiro de 2009, 15 p.
- Nº 1390 – **A Economia das Filas no Sistema Único de Saúde (SUS) Brasileiro**, Alexandre Marinho, Brasília, fevereiro de 2009, 16 p.
- Nº 1391 – **Saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)**, Sérgio Francisco Piola (Org.), Solon Magalhães Vianna (Org.), Alexandre Marinho, Déa Carvalho, José Aparecido Ribeiro, Joelmir Rodrigues da Silva, Luciana Mendes Servo, Roberto Passos Nogueira, Brasília, fevereiro de 2009, 83 p.
- Nº 1392 – **A Reforma Orçamentária e a Eficiência Fiscal**, Fernando Rezende, Brasília, fevereiro de 2009, 34 p.
- Nº 1393 – **Estado e Economia: Estado e crescimento econômico no Brasil**, Regis Bonelli, Brasília, fevereiro de 2009, 75 p.
- Nº 1394 – **Avaliação da Eficiência Técnica dos Países nos Jogos Olímpicos de Pequim – 2008**, Alexandre Marinho, Simone de Souza Cardoso e Vivian Vicente de Almeida, Rio de Janeiro, fevereiro de 2009, 39 p.
- Nº 1395 – **Mobilidade Pendular: uma proposta teórico-metodológica**, Rafael Henrique Moraes Pereira, Verónica Herrero, Rio de Janeiro, março de 2009, 26 p.
- Nº 1396 – **Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** Sergei Soares, Rafael Perez Ribas, Fábio Veras Soares, Rio de Janeiro, março de 2009, 41 p.

- Nº 1397 – **O Impacto da Renda Domiciliar Sobre a Saúde Infantil no Brasil**, Maurício Reis, Anna Crespo, Rio de Janeiro, março de 2009, 22 p.
- Nº 1398 – **O Mercado de Trabalho Rural: evolução recente, composição da renda e dimensão regional**, Bernardo Campolina, Fernando Gaiger Silveira, Luis Carlos G. de Magalhães, Rio de Janeiro, março de 2009, 28 p.
- Nº 1399 – **Evolução da Ocupação no Sistema de Segurança no Brasil: uma perspectiva comparativa entre os setores público e privado**, André Gambier Campos, Rio de Janeiro, março de 2009, 63 p.
- Nº 1400 – **Impactos de Políticas de Desoneração do Setor Produtivo: uma avaliação a partir de um modelo de gerações superpostas**, Napoleão Luiz Costa da Silva, Marco Antônio Freitas Hollanda Cavalcanti, Rio de Janeiro, março de 2009, 31 p.
- Nº 1401 – **Aplicação de Funções de Distância para o Cálculo de Índices de Bem-Estar e a Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para os Estados Brasileiros**, Marcus Vinícius Magalhães de Lima e Rogério Boueri, Rio de Janeiro, abril de 2009, 71 p.
- Nº 1402 – **Os Idosos em Situação de Dependência e a Proteção Social no Brasil**, Analia Soria Batista, Luciana Jaccoud, Lusénir Aquino e Patrícia Dario El-Moor, Brasília, abril de 2009, 66 p. (Série seguridade social).
- Nº 1403 – **Proteção das Pessoas Idosas Dependentes: análise comparativa da experiência internacional**, Analia Soria Batista, Luciana Jaccoud, Lusénir Aquino e Patrícia Dario El-Moor, Brasília, abril de 2009, 33 p. (Série seguridade social).
- Nº 1404 – **Sobreapreciação Cambial no Brasil: estimativa, causas e consequências (1994-2008)**, Eliane Cristina de Araujo e Marcos Vinicius Chiliatto Leite, Brasília, abril de 2009, 30 p.
- Nº 1405 – **Projeções de Longo Prazo para o Regime Geral de Previdência Social – O Debate no Fórum Nacional de Previdência Social**, Helmut Schwarzer, Eduardo da Silva Pereira e Luis Henrique Paiva, Rio de Janeiro, junho de 2009, 28 p. (Série seguridade social).
- Nº 1406 – **A Evolução da Segregação por Qualificação Profissional ao Nível das Firms**, Luiz Dias Bahia, Danilo Coelho, Alexandre Messa Silva e Sergei Soares Rio de Janeiro, junho de 2009, 20 p.
- Nº 1407 – **Novos Aspectos da Regulação do Trabalho no Brasil. Qual o Papel do Estado?** André Gambier Campos, Brasília, junho de 2009, 42 p.
- Nº 1408 – **Portos Brasileiros 2009: ranking, área de influência, porte e valor agregado médio dos produtos movimentados**, Carlos Alvares da Silva Campos Neto, Bolívar Pêgo Filho, Alfredo Eric Romminger e Iansã Melo Ferreira, Rio de Janeiro, junho de 2009, 68 p.
- Nº 1409 – **Avaliando a Condição da Política Fiscal no Brasil**, Mário Jorge Mendonça, Luis Alberto Medrano, e Adolfo Sachsida, Rio de Janeiro, junho de 2009, 27 p.

-
- Nº 1410 – **Perfil do Migrante Brasileiro**, Adolfo Sachsida, Paulo Furtado de Castro, Mario Jorge Cardoso de Mendonça, e Pedro H. Albuquerque, Rio de Janeiro, julho de 2009, 39 p.
- Nº 1411 – **Mudança do Conceito de Família do Benefício de Prestação Continuada**, Marcelo Medeiros, Fábio Henrique Granja e Melchior Sawaya Neto, Rio de Janeiro, julho de 2009, 17 p.
- Nº 1412 – **Sobre Maldições e Bênçãos: é possível gerir recursos naturais de forma sustentável? Uma análise sobre os royalties e as compensações financeiras no Brasil**, Bruno de Oliveira Cruz e Márcio Bruno Ribeiro, Rio de Janeiro, julho de 2009, 40 p.
- Nº 1413 – **Alemanha: mitos, fatos e desafios para o século XXI**, Licio da Costa Raimundo, Rio de Janeiro, julho de 2009, 30 p.
- Nº 1414 – **Sobre as Utilidades do Cadastro Único**, Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Rosane Mendonça, Rio de Janeiro, agosto de 2009, 32 p.
- Nº 1415 – **O Tamanho do Setor Público no Contexto do Federalismo: um modelo aplicado aos municípios brasileiros**, Roberta da Silva Vieira, Rio de Janeiro, agosto de 2009, 39 p.
- Nº 1416 – **A Distribuição das Transferências, Público-Alvo e Cobertura do Benefício de Prestação Continuada (BPC)**, Marcelo Medeiros, Melchior Sawaya Neto e Fábio Henrique Granja, Rio de Janeiro, agosto de 2009, 21 p.
- Nº 1417 – **Aspectos Distributivos do IPTU e do Patrimônio Imobiliário das Famílias Brasileiras**, Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr., Rio de Janeiro, agosto de 2009, 50 p.
- Nº 1417a – **Distributive Aspects of Real Estate Property and its Taxation Among Brazilian Families**, Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr, Rio de Janeiro, agosto de 2009, 50 p.
- Nº 1418 – **Uma Política de Investimentos Defensiva para o Resultado Operacional de Hospitais Públicos na Presença de Filas e de Desigualdades de Acesso a Hospitais Privados**, Alexandre Marinho, Simone de Souza Cardoso e Vivian Vicente de Almeida, Rio de Janeiro, agosto de 2009, 47 p.
- Nº 1419 – **Mudanças Institucionais e a Lógica de Expansão da Grande Empresa**, Luciana Acioly, Rio de Janeiro, agosto de 2009, 41p.
- Nº 1420 – **Entre o Trabalho e a Garantia de Renda: a trajetória recente da proteção social no Canadá**, Luciana Jaccoud, Rio de Janeiro, setembro de 2009, 60p.
- Nº 1421 – **Sobre a Redução das Matrículas no Ensino Médio Regular**, Paulo Roberto Corbucci, Brasília, setembro de 2009, 22p.
- Nº 1422 – **O Impacto da Política Fiscal nos Spreads Soberanos: a austeridade fiscal e a qualidade do ajuste**, Katia Rocha e Ajax Moreira, Brasília, setembro de 2009, 18p.

- Nº 1423 – **Gargalos e Demandas da Infraestrutura Portuária e os Investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras portuárias**, Carlos Alvares da Silva C. Neto Paulo, Bolívar Pêgo Filho, Alfredo Eric Romminger, Iansã Melo Ferreira e Leonardo Fernandes S. Vasconcelos, Brasília, outubro de 2009, 53p.
- Nº 1424 – **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**, Sergei Soares e Natália Sátyro, Brasília, outubro de 2009, 37p.
- Nº 1425 – **Nível do Câmbio e Crescimento Econômico: teorias e evidências para países em desenvolvimento e emergentes – 1980-2007**, Eliane Cristina de Araújo, Rio de Janeiro, outubro de 2009, 29p.
- Nº 1426 – **Perspectivas de Crescimento Para a População Brasileira: velhos e novos resultados**, Ana Amélia Camarano e Solange Kanso, Brasília, outubro de 2009, 30p.
- Nº 1427 – **Clusterização Hierárquica Espacial**, Alexandre Xavier Ywata Carvalho, Gilberto Rezende de Almeida Junior, Pedro Henrique Melo Albuquerque e Rafael Dantas Guimarães, Brasília, outubro de 2009, 79p.
- Nº 1428 – **Clusterização Hierárquica Espacial com Atributos Binários**, Alexandre Xavier Ywata Carvalho, Pedro Henrique Melo Albuquerque, Gilberto Rezende de Almeida Junior, Rafael Dantas Guimarães e Camilo Rey Laureto, Brasília, outubro de 2009, 44p.
- Nº 1429 – **A Curva de Phillips e a Experiência Brasileira**, Adolfo Sachsida, Marcio Ribeiro e Cláudio Hamilton dos Santos, Brasília, outubro de 2009, 21p.
- Nº 1430 – **Reexaminando a Curva de Phillips Brasileira com Dados de Seis Regiões Metropolitanas**, Adolfo Sachsida, Brasília, outubro de 2009, 16p.
- Nº 1431 – **Restrições Macroeconômicas ao Crescimento da Economia Brasileira: diagnósticos e algumas proposições de política**, José Luis Oreiro, Lionello Punzo, Eliane Araújo e Gabriel Squeff, Brasília, outubro de 2009, 38p.
- Nº 1432 – **Fórum Nacional da Previdência Social: consensos e divergências**, Felix Garcia Lopez, Brasília, novembro de 2009, 38p.
- Nº 1433 – **O Potencial Distributivo do Imposto de Renda-Pessoa Física (IRPF)**, Sergei Soares, Fernando Gaiger Silveira, Cláudio Hamilton dos Santos, Fábio Monteiro Vaz e André Luis Souza, Rio de Janeiro, novembro de 2009, 44p.
- Nº 1434 – **Impactos Macroeconômicos dos Gastos Públicos na América Latina**, Alexandre Manoel Angelo da Silva e José Oswaldo Cândido Júnior, Rio de Janeiro, novembro de 2009, 35p.
- Nº 1435 – **Análise do Impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na Redução da Desigualdade nos Estados Brasileiros – 2004 a 2006**, Natália Sátyro e Sergei Soares, Rio de Janeiro, novembro de 2009, 38p.
- Nº 1436 – **Liberalização Financeira, Performance Econômica e Estabilidade Macroeconômica no Brasil: uma avaliação do período recente**, João Adelino de Faria, Luiz Fernando de Paula, Manoel Carlos de Castro Pires e Tiago Rinaldi Meyer, Rio de Janeiro, novembro de 2009, 33p.

-
- Nº 1437 – **Indicadores Objetivos e Subjetivos de Qualidade de Vida das Famílias Brasileiras Segundo a POF de 2002-2003: um estudo sobre seus determinantes demográficos, sociais e econômicos**, Marcelo de Sales Pessoa e Marcos Antonio C. da Silveira, Rio de Janeiro, novembro de 2009, 97p.
- Nº 1438 – **A Política Fiscal e as Taxas de Juros Domésticas nos Países Emergentes**, Ajax Moreira e Katia Rocha, Brasília, novembro de 2009, 18p.
- Nº 1439 – **Um Modelo Econométrico com Parâmetros Variáveis para a Carga Tributária Bruta Brasileira Trimestral**, Mário Jorge Mendonça, Cláudio Hamilton dos Santos e Luis Alberto Medrano, Brasília, novembro de 2009, 28p.
- Nº 1440 – **A Necessidade de uma Nova Política de Comercialização Agrícola**, Júnia Cristina Peres R. da Conceição, Rio de Janeiro, novembro de 2009, 20p.
- Nº 1441 – **Desdobramentos de Curto e Médio Prazo da Crise Atual**, Luciana Acioly, Milko Matijascic, Emilio Chernavsky, Maria Piñón, Rodrigo Pimentel Ferreira Leão, Rio de Janeiro, dezembro de 2009, 38p.
- Nº 1442 – **A Escolaridade dos Pais, os Retornos à Educação no Mercado de Trabalho e a Desigualdade de Rendimentos**, Lauro Ramos e Mauricio Reis, Rio de Janeiro, dezembro de 2009, 19p.
- Nº 1443 – **O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo Setorial: perspectivas para o desenvolvimento sustentável brasileiro**, Maria Bernadete Gomes Pereira Sarmiento Gutierrez, Brasília, dezembro de 2009, 46p.
- Nº 1444 – **Eficiência Tributária dos Estados Brasileiros Mensurada com um Modelo de Fronteira Estocástica Geograficamente Ponderada**, Rogério Boueri, Alexandre Xavier Ywata Carvalho e Fernanda Rocha Gomes Silva, Brasília, dezembro de 2009, 24p.
- Nº 1445 – **Apontamentos Sobre a Criação de um Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos**, Marco Antonio Carvalho Natalino, Rio de Janeiro, dezembro de 2009, 24p.
- Nº 1446 – **O Estigma da Perda de um Emprego Formal no Brasil**, Carlos Henrique L. Corseuil, Rodrigo F. Dias, Miguel N. Foguel e Daniel D. Santos, Brasília, dezembro de 2009, 23p.
- Nº 1447 – **Capital Estrangeiro e Diferenciais de Gênero nas Promoções: evidências da indústria de transformação brasileira**, Danilo Coelho, Marcelo Fernandes e Miguel N. Foguel, Brasília, dezembro de 2009, 23p.
- Nº 1448 – **Mudanças Organizacionais nas Empresas Brasileiras: uma análise a partir das estruturas ocupacionais**, Carlos Henrique L. Corseuil, Rio de Janeiro, dezembro de 2009, 23p.
- Nº 1449 – **Desoneração Fiscal de Não Residentes e a Estrutura a Termo da Taxa de Juros: efeito da medida provisória no 281/2006**, Katia Rocha e Ajax Moreira, Rio de Janeiro, dezembro de 2009, 20p.
- Nº 1450 – **Determinantes da Expansão do Emprego Formal: o que explica o aumento do tamanho médio dos estabelecimentos?**, Carlos Henrique L. Corseuil, Rodrigo L. Moura e Lauro Ramos, Brasília, dezembro de 2009, 25p.

- Nº 1451 – **Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde**, Angelo José Mont'Alverne Duarte, Alexandre Manoel Angelo da Silva, Everaldo Manoel Luz e José Carlos Gerardo, Rio de Janeiro, dezembro de 2009, 35p.
- Nº 1452 – **Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI**, Mansueto Almeida, Brasília, dezembro de 2009, 69p.
- Nº 1453 – **Aplicação de um Modelo Fatorial Dinâmico para Previsão da Arrecadação Tributária no Brasil**, Mário Jorge Mendonça, Cláudio Hamilton dos Santos e Thiago Guerrero Martins, Rio de Janeiro, dezembro de 2009, 32p.
- Nº 1454 – **Fatores Locacionais e o Investimento Estrangeiro em Pesquisa e Desenvolvimento: evidências para o Brasil, Argentina e México**, Fernanda De Negri e Mariano Laplane, Rio de Janeiro, dezembro de 2009, 30p.
- Nº 1455 – ***Finance-Led Growth* Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas**, Miguel Bruno, Hawa Diawara, Eliane Araújo, Anna Carolina Reis e Mario Rubens, Brasília, dezembro de 2009, 29 p.
- Nº 1456 – **Variáveis Fiscais e PIB *Per Capita* no Brasil: relações vigentes entre 1901 e 2006**, Alexandre Manoel Angelo da Silva e Angelo José Mont'Alverne Duarte, Brasília, dezembro de 2009, 28 p.
- Nº 1457 – **Diferencial de Salários entre os Setores Público e Privado: uma resenha da literatura**, Ana Luiza Neves de Holanda, Rio de Janeiro, dezembro de 2009, 38 p.
- Nº 1458 – **Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil: uma análise com base nos indicadores agregados**, Luiz Ricardo Cavalcante, Rio de Janeiro, dezembro de 2009, 26 p.
- Nº 1459 – **Volatilidade de Renda e a Cobertura do Programa Bolsa Família**, Sergei Soares, Rio de Janeiro, dezembro de 2009, 18p.
- Nº 1460 – **Determinantes da Queda na Desigualdade de Renda no Brasil**, Ricardo Barros, Mirela de Carvalho, Samuel Franco e Rosane Mendonça, Rio de Janeiro, janeiro de 2010, 50p.
- Nº 1461 – **Como as Famílias Brasileiras Avaliam a Suficiência de seus Rendimentos Segundo a POF 2002-2003 – Implicações para um Índice de Qualidade de Vida**, Marcelo de Sales Pessoa e Marcos Antonio Coutinho da Silveira, Rio de Janeiro, janeiro de 2010, 34p.
- Nº 1462 – **Depósitos em Moeda Estrangeira como *Hedge* para Investidores Brasileiros de Longo Prazo: uma aplicação da teoria da escolha estratégica de portfólio**, Carlos Eduardo Meyer dos Santos e Marcos Antonio C. da Silveira, Brasília, janeiro de 2010, 35p.
- Nº 1463 – **Análise de Impacto Regulatório: uma abordagem exploratória**, Lucia Helena Salgado e Eduardo Bizzo de Pinho Borges, Brasília, janeiro de 2010, 26p.

-
- Nº 1464 – **Uma Análise da Carga Tributária Bruta e das Transferências de Assistência e Previdência no Brasil, no Período 1995-2009: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda**, Márcio Bruno Ribeiro, Brasília, janeiro de 2010, 28p.
- Nº 1465 – **Gargalos e Demandas da Infraestrutura Ferroviária e os Investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras ferroviárias**, Carlos Alvares da Silva Campos Neto, Bolívar Pêgo Filho, Alfredo Eric Romminger, Iansã Melo Ferreira e Leonardo Fernandes Soares Vasconcelos, Rio de Janeiro, janeiro de 2010, 42p.
- Nº 1466 – **Evolução Recente do Comércio Exterior Brasileiro com os Países do Mercosul**, Sérvulo Vicente Moreira e Ethianne Érica Lucena Milhomem, Rio de Janeiro, janeiro de 2010, 37p.
- Nº 1467 – **Delimitação de Mercado Relevante e Simulação de Fusões Horizontais: uma abordagem unificada**, Eduardo P. S. Fiuza, Rio de Janeiro, janeiro de 2010, 33p.
- Nº 1467a – **Relevant Market Delineation and Horizontal Merger Simulation: a unified approach**, Eduardo P. S. Fiuza, Rio de Janeiro, janeiro de 2010, 35p.
- Nº 1468 – **Tarifas de Importação e Evasão Fiscal no Brasil**, Honorio Kume, Guida Piani e Pedro Miranda, Brasília, janeiro de 2010, 25p.
- Nº 1469 – **A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009**, Fabrício Augusto de Oliveira, Brasília, janeiro de 2010, 57p.
- Nº 1470 – **China: estabilidade e crescimento econômico**, Marcelo José Braga Nonnenberg, Brasília, fevereiro de 2010, 23p.
- Nº 1471 – **Distribuição de Renda, Transferências Federais e Imigração: um estudo de dados em painel para as unidades da federação do Brasil**, Adolfo Sachsida, Marcelo Abi-Ramia Caetano e Pedro Albuquerque, Brasília, fevereiro de 2010, 18p.
- Nº 1472 – **Estrutura de Inovações na Indústria Automobilística Brasileira**, Luiz Dias Bahia e Edson Paulo Domingues, Brasília, fevereiro de 2010,
- Nº 1473 – **Padrões Microeconômicos de Comércio Internacional e a Estratégia Brasileira de Exportação**, Sérgio Kannebley Júnior, Luiz Alberto Esteves, Alexandre Messa Peixoto da Silva e Bruno César Araújo, Brasília, fevereiro de 2010, 45p.
- Nº 1474 – **Economia Política de Petróleo e Gás: a experiência russa**, Giorgio Romano Schutte, Brasília, fevereiro de 2010, 51p.
- Nº 1475 – **Propriedade Intelectual, Origem de Capital e Desenvolvimento Tecnológico: a experiência brasileira**, Graziela Ferrero Zucoloto, Brasília, março de 2010, 61p.
- Nº 1476 – **Pobreza no Espírito Santo**, Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho, Samuel Franco e Andrezza Rosalém, Brasília, março de 2010, 42p.
- Nº 1477 – **Integrando Desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no mercosul**, André de Mello e Souza, Ivan Tiago Machado Oliveira e Samo Sérgio Gonçalves, Rio de Janeiro, março de 2010, 49p.

- Nº 1478 – **Determinantes do Desenvolvimento na Primeira Infância no Brasil**, Ricardo Paes de Barros, Lisa Biron, Mirela de Carvalho, Mariana Fandinho, Samuel Franco, Rosane Mendonça, Andrezza Rosalém, André Scofano e Roberta Tomas, Brasília, março de 2010, 31p.
- Nº 1479 – **Modelo Dinâmico Estocástico de Equilíbrio Geral (DSGE) Para a Economia Brasileira: versão 1**, Luciano Vereda e Marco A. F. H. Cavalcanti, Brasília, março de 2010, 97p.
- Nº 1480 – **Ouvidoria Pública como Instrumento de Mudança**, Antonio Semeraro Rito Cardoso, Brasília, março de 2010, 29p.
- Nº 1481 – **Evolução Urbana e Espriamento na Região Metropolitana de São Paulo**, Vanessa Gapriotti Nadalin e Danilo Camargo Iglori, Rio de Janeiro, abril de 2010, 46p.
- Nº 1482 – **As Carreiras no Serviço Público Federal Brasileiro: breve retrospecto e perspectivas**, Ronaldo Dias, Brasília, abril de 2010, 38p.
- Nº 1483 – **Regressão Quantílica com Correção para a Seletividade Amostral: estimativa dos retornos educacionais e diferenciais raciais na distribuição de salários das mulheres no Brasil**, Danilo Coelho, Róbert Veszteg e Fabio Veras Soares, Brasília, abril de 2010, 23p.
- Nº 1484 – **Teoria de Redes Complexas e o Poder de Difusão dos Municípios**, Bernardo Assunção Mello, Daniel Oliveira Cajueiro, Luiz Henrique Batistuta Gomide, Roberta Vieira e Rogério Boueri, Brasília, abril de 2010, 31p.
- Nº 1485 – **Classificação e Análise das Despesas Públicas Federais pela Ótica Macroeconômica (2002-2009)**, Sérgio Wulff Gobetti e Rodrigo Octávio Orair, Brasília, abril de 2010, 39p.
- Nº 1486 – **Desafios para a Inclusão Produtiva das Famílias Vulneráveis: uma análise exploratória**, Jorge Abrahão de Castro, Natália Sátyro, José Aparecido Ribeiro e Sergei Soares, Brasília, abril de 2010, 21p.
- Nº 1487 – **Os Determinantes Econômicos do Suicídio: um estudo para o Brasil**, Paulo R. A. Loureiro, Mario J. C. de Mendonça e Adolfo Sachsida, Rio de Janeiro, maio de 2010, 22p.
- Nº 1488 – **Eficiência das Câmaras Legislativas Municipais**, Roberta da Silva Vieira, Alexandre Manoel Angelo da Silva e Angelo José Mont'alverne Duarte, Brasília, maio de 2010, 37p.
- Nº 1489 – **Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira**, Elaini Cristina Gonzaga da Silva, Priscila Spécie e Denise Vitale, Brasília, maio de 2010, 47p.
- Nº 1490 – **Elementos Teóricos e Conceituais para a Fundamentação de Políticas de Inovação Tecnológica em Economias Atrasadas**, Luís Felipe Giesteira, Brasília, maio de 2010, 56p.
- Nº 1491 – **Dívida Pública, Política Fiscal e Nível de Atividade: uma abordagem var para o Brasil no período 1995-2008**, Marco A. F. H. Cavalcanti e Napoleão L. C. Silva, Brasília, maio de 2010, 36p.

-
- Nº 1492 – **A Regulação das Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil**, Ronaldo Seroa da Motta, Brasília, maio de 2010, 23p.
- Nº 1493 – **Felicidade, Casamento e Choques Positivos de Renda: um estudo para o Distrito Federal**, Alexandre Damasceno e Adolfo Sachsida, Rio de Janeiro, maio de 2010, 37p.
- Nº 1494 – **Aumento do Acesso à Internet em Banda Larga no Brasil e sua Possível Relação com o Crescimento Econômico: uma análise de dados em painel**, Hildebrando Rodrigues Macedo e Alexandre Xavier Ywata de Carvalho, Rio de Janeiro, maio de 2010, 36p.
- Nº 1495 – **Aumento da Penetração do Serviço de Acesso à Internet em Banda Larga e seu Possível Impacto Econômico: análise através de sistema de equações simultâneas de oferta e demanda**, Hildebrando Rodrigues Macedo e Alexandre Xavier Ywata de Carvalho, Rio de Janeiro, maio de 2010, 57p.
- Nº 1496 – **Estado e Direitos Humanos no Brasil: do AI-5 ao I Programa Nacional de Direitos Humanos**, Marco Antonio Carvalho, Rio de Janeiro, maio de 2010, 52p.
- Nº 1497 – **Despesas de Investimento Municipais das Capitais Brasileiras no Período 2001-2008: o que podemos inferir com base nos dados bimestrais dos relatórios resumidos de execução orçamentária?**, Márcio Bruno Ribeiro, Alessandra dos Santos Ferreira, Hilton Leal Silva e Wanderson Silva Rocha, Brasília, maio de 2010, 72p.
- Nº 1498 – **Olhares sobre a Cidade e a Região – Por Que Importam? Enfoques e Metodologias Disciplinares e Contraditórias de Análise do Território para Políticas Públicas**, Bernardo Alves Furtado, Brasília, junho de 2010, 36p.
- Nº 1499 – **Distribuição Desigual dos Direitos Humanos e da Cidadania: áreas de concentração de vítimas de homicídio e ação policial no município do Rio de Janeiro**, Patricia Silveira Rivero, Brasília, julho de 2010, 75p.
- Nº 1500 – **O Brasil em 4 Décadas**, Rio de Janeiro, setembro de 2010, 100p.
- Nº 1501 – **A Competitividade do Brasil e da China no Mercado Norte-Americano: 2000-2008**, Marina Filgueiras, Honorio Kume, Brasília, julho de 2010, 26p.
- Nº 1502 – **Instrumentos de Controle da Despesa com Pessoal Inativo e Pensionistas de Estados, Municípios e do Distrito Federal**, Marcelo Abi-Ramia Caetano, Brasília, julho de 2010, 20p.
- Nº 1503 – **Análise de Possíveis Determinantes da Penetração do Serviço de Acesso à Internet em Banda Larga nos Municípios Brasileiros**, Hildebrando Rodrigues Macedo e Alexandre Xavier Ywata de Carvalho, Brasília, agosto de 2010, 46p.
- Nº 1504 – **Fronteira de Desigualdade Regional: Brasil (1872-2000)**, Leonardo M. Monasterio, Brasília, agosto de 2010, 20p.
- Nº 1505 – **Dívida Pública Afeta Variáveis Reais? Um Teste Alternativo da Equivalência Ricardiana Por Meio de Testes de Superexogeneidade em Séries Simuladas**, Adolfo Sachsida e Fabio Nogueira Carlucci, Brasília, agosto de 2010, 94p.

- Nº 1506 – **Trabalho Infantil no Brasil: rumo à erradicação**, Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça, Brasília, agosto de 2010, 26p.
- Nº 1507 – **Dimensionando o Programa Bolsa Família**, Ricardo Paes de Barros, Rosane Mendonça e Mirela de Carvalho, Brasília, agosto de 2010, 16p.
- Nº 1508 – **Tópicos em Econometria Espacial para Dados *Cross-Section***, Alexandre Xavier Ywata Carvalho e Pedro Henrique Melo Albuquerque, Brasília, agosto de 2010, 44p.
- Nº 1509 – **Mídia e Poder: elementos conceituais e empíricos para o desenvolvimento da democracia brasileira**, Francisco Fonseca, Brasília, setembro de 2010, 62p.
- Nº 1510 – **O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as Práticas dos Agricultores Participantes Orientadas ao Mercado: estudo de caso no estado de Sergipe**, Danuta Chmielewska, Darana Souza e Acácio Alvarenga Lourete, Brasília, setembro de 2010, 42p.
- Nº 1511 – **Estimações de entrada de Medicamentos Genéricos no Brasil usando Modelos de Contagem versus Modelos Ordenados**, Eduardo P. S. Fiuza e Barbara Caballero, Rio de Janeiro, outubro de 2010, 50p.
- Nº 1511a – **Estimations of Generic Drug entry in Brazil using count versus Ordered Models**, Eduardo P. S. Fiuza e Barbara Caballero, Rio de Janeiro, outubro de 2010, 47p.
- Nº 1512 – **Políticas Anticíclicas na Indústria Automobilística: uma Análise de Cointegração dos Impactos da Redução do IPI sobre as Vendas de Veículos**, Gustavo Varela Alvarenga, Patrick Franco Alves, Carolina Fernandes dos Santos, Fernanda De Negri, Luiz Ricardo Cavalcante, Maria Cristina Passos, Rio de Janeiro, outubro de 2010, 21 p.
- Nº 1513 – **Política pública de prevenção de homicídios e alternativas de ação coletiva**, Tatiana Whately de Moura, Rio de Janeiro, Dezembro de 2010, 47p.

