

OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NO BRASIL: UMA PROPOSTA À LUZ DA ANÁLISE COMPORTAMENTAL DO DIREITO

THE EVALUATION SYSTEMS OF EFFECTIVENESS OF CRIMINAL INVESTIGATION IN BRAZIL: A PROPOSAL BASED ON THE BEHAVIORAL LAW

Elton Luiz Bueno Candido^I

Julio Cesar de Aguiar^{II}

^I Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, Brasil. Mestrando em Direito. E-mail: elbcandido@gmail.com

^{II} Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, Brasil. Doutor em Direito. E-mail: juliocesar.deaguiar@gmail.com

Resumo: A questão da eficiência das políticas de segurança pública tem recebido cada vez mais atenção no debate acadêmico, haja vista os índices de criminalidade documentados no Brasil. Nesse contexto, pondo em foco a investigação criminal como objeto de estudo, e valendo-se da análise comportamental do direito como marco teórico, o presente artigo tem por objetivo analisar os resultados obtidos em relação à melhoria do sistema de persecução penal brasileiro com base em mecanismos de avaliação do desempenho e conseqüente premiação de policiais incumbidos da função de investigação criminal. Nesse desiderato, inicialmente, realizou-se uma revisão da literatura no campo da análise comportamental e, em prosseguimento, com base em método qualitativo, promoveu-se uma análise comparativa entre os comportamentos policiais incentivados com base em normas do estado de São Paulo que fixaram prêmios em favor daqueles e os respectivos resultados obtidos em relação à elucidação e conseqüente punição de autores de crimes graves. Concluiu-se que os comportamentos policiais selecionados contribuem para a potencial ineficácia do referido sistema estadual de avaliação de desempenho, ao menos em relação à investigação criminal. Ao final, como conseqüência da pesquisa, sugeriu-se uma regra comportamental que pode contribuir à melhoria do referido sistema de avaliação.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Avaliação de desempenho. Bonificações em dinheiro. Investigação criminal. Eficácia.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31512/rdj.v21i41.144>

Recebido em: 07.07.2020

Aceito em: 04.11.2020

Abstract: The point of the efficiency of public security policies has received increasing attention in the academic debate, given the crime rates documented in Brazil. In this context, focusing on police investigation as an object of study, and using the behavioral analysis of law as a theoretical framework, this article aims to analyze the results obtained



regards to the improvement of the Brazilian criminal system based on performance evaluation mechanisms and the consequent award of police officers charged with the investigative function. In this goal, first, a literature review in the field of behavioral law has been made and, after that, based on qualitative method, a comparative analysis was carried out between the police behavior encouraged based on norms of São Paulo State that fixed prizes in favor of those and the respective results obtained in relation to the elucidation and consequent punishment of authors of felonies. Has been concluded that the selected police behaviors have contributed to the potential ineffectiveness of the referred state performance evaluation system, at least regarding of the criminal investigation. At the end, as a consequence of the research, a suggestion has been made about a behavioral rule which can enhance the evaluation system referred.

Keywords: Public policy. Performance evaluation. Cash bonuses. Criminal investigation. Effectiveness.

1 Considerações iniciais

Um dos principais desafios enfrentados pelo administrador público quando do planejamento de determinada política pública é a questão da previsão, ainda que aproximada, do comportamento humano desencadeado no objetivo de concretização dos respectivos resultados almejados em prol de uma sociedade.

Com vistas ao enfrentamento eficaz de tal obstáculo, ganha relevo a consideração de disciplinas ou campos de estudos aparentemente estranhos ao Direito, tais como a análise econômica do direito (*Law and Economics*) (COASE, 2017), a análise econômico comportamental do direito (*Behavioral Law and Economics*) (JOLLS; SUNSTEIN; THALER, 1998), e, mais recentemente, a análise comportamental do direito (AGUIAR, 2014a, 2017b). Ou seja, afigura-se pertinente a interdisciplinaridade voltada à predição de comportamentos e respectivos resultados passíveis de concretização, para tanto se utilizando de paradigmas teóricos fornecidos pela Economia e pela Psicologia.

Posto isso, fixando como marco teórico a análise comportamental do direito, o presente artigo terá por objetivo contribuir à exposição e fixação das potenciais evoluções teóricas e práticas propiciadas por esse novel campo de estudo, tendo como norte o desenvolvimento de políticas públicas com base na observação e potencial previsão do comportamento humano. Nesse mister, colocar-se-á em foco a questão da segurança pública no Brasil, averiguando e firmando conclusões quanto à eventual repercussão de instrumentos normativos elaborados com vistas a influir sobre os comportamentos de autoridades policiais, levando-as, ou não, à reprodução de padrões de atuação voltados à obtenção de prêmios ou bonificações.

Fixado o objeto da pesquisa, como será mais bem destacado em tópico específico, optou-se por centralizar a análise no sistema de avaliação do desempenho policial já instituído e regulamentado no âmbito do estado de São Paulo, empregando-o como paradigma e base para a proposta metodológica que se pretende desenvolver.

A exposição e análise do tema será conduzida primeiramente por meio de uma exposição teórica sobre a análise comportamental do direito, fixando-a como teoria apta a contribuir ao desenvolvimento da ciência do direito enquanto ramo de estudo cujo objeto – o direito – é voltado, em última análise, à regulação do comportamento humano em sociedade (ALEXY; BULYGIN; RAZ, 2013; MORRISON, 2012). Em prosseguimento, precedendo às respectivas conclusões, serão expostos os dados obtidos, promovendo-se a pertinente análise e crítica com base na abordagem analítico-comportamental, bem como apresentando, ao final, uma proposta de sistema de avaliação de desempenho passível de efetivamente propiciar o atingimento da meta social fixada na respectiva regra comportamental.

2 Marco teórico: da análise comportamental do Direito

2.1 Da psicologia mentalista à seccionista

Inicialmente, quando da consideração da interdisciplinaridade entre Direito, Economia e Psicologia, vêm a lume as contribuições dos precursores¹ da análise econômica do direito, abordagem descritiva e normativa (KANEHMAN; TIVERSKY, 1992) que, por meio da incorporação dos modelos econômicos tradicionais da economia, busca compreender o fenômeno jurídico sob a ótica da escassez e da maximização da utilidade individual (BECKER, 1990).

Porém, ante as naturais críticas inerentes à evolução científica, não tardou o surgimento de alternativas teóricas, tendo se edificado a análise econômico-comportamental do direito, de natureza empírica e descritiva (KANEHMAN; TIVERSKY, 1992, p. 317), como disciplina voltada ao estudo do fenômeno jurídico por meio de testes empíricos pautados na observação dos comportamentos de indivíduos submetidos a testes randomizados², submetendo-se à prova a premissa de que, desconsideradas preferências e gostos do indivíduo, uma vez que exteriores e irrelevantes à análise econômica (COOTER; ULEN, 2010), o ser humano sempre realiza escolhas racionais voltadas à maximização das utilidades que lhes são caras; tendo apontado a existência de heurísticas e vieses (*biases*) comportamentais que conduzem o ser humano à concretização de erros quando da tomada de decisões, deixando de, pragmaticamente, maximizar as referidas utilidades (GIGERENZER, 1991, p. 83).

1 Tais como Henry G. Mane, Guido Calabresi, Richard A. Posner e Ronald Coase (COASE, 2017).

2 Numa abordagem comportamental, presunções sobre comportamento devem estar de acordo com descrições empíricas validadas sobre comportamento atual (JOLLS; SUNSTEINS; THALER, 1998, p. 1498. Tradução nossa).

Como bem se nota, a análise econômico-comportamental do direito, ao buscar viabilizar a análise imbricada do direito e da economia, lança mão da corrente psicológica probabilística ou estatística, que sustenta a aplicação, por meio de testes empíricos, da análise probabilística ao estudo do comportamento humano, sendo que todo e qualquer eventual desvio do esperado segundo as normas estatísticas configuraria um erro comportamental (GIGERENZER, 1991). Ademais, em acréscimo, também se vale da corrente *mentalista* ou cognitivista, responsável pela noção de separação da mente enquanto *locus* apartado e específico no qual os fenômenos psíquicos – heurísticas³ e vieses – ocorreriam, redundando no respectivo comportamento humano (SKINNER, 1966; BAUM, 2005).

Feita tal sucinta exposição histórico evolutiva, como alternativa teórica às escolas expostas acima, destacam-se as comportamentalistas, dentre elas as correntes psicológicas *selecionistas*, responsáveis pela edificação da noção do ambiente enquanto selecionador do comportamento humano. No dizer de Skinner: “O que denominamos comportamento evoluiu como um conjunto de funções aprofundando o intercâmbio entre organismo e ambiente.” (SKINNER, 2007, p. 129). Melhor aclarando, valendo-se da nova forma de explicação causal desenvolvida por Darwin, denominada seleção pelas consequências, aplicadas às alterações comportamentais ocorridas durante a ontogenia do indivíduo, a teoria analítico-comportamental sustenta que o meio ambiente atua na seleção de comportamentos humanos que contribuem para a adaptação do indivíduo ao meio no qual inserido (BAUM, 2005).

Enquanto subdivisões das teorias behavioristas, há a metodológica, defendida pelo psicólogo John B. Watson⁴ (1878-1958), que sustenta, em síntese, a inviabilidade do estudo científico dos fenômenos tidos como mentais – pensamento, crença, desejos etc. –, e, de outro norte, a denominada radical, baseada na obra do psicólogo norte-americano B. F. Skinner (1904-1990), a qual, para além de não aceitar a premissa da inviabilidade da abordagem científica dos fenômenos mentais, refuta a noção de mente enquanto *locus* fenomenológico específico e apartado no qual aqueles ocorreriam, bem como de que os suscitados fenômenos seriam a causa última dos comportamentos humanos (SKINNER, 1981a, 2003b, 2006c, 2007d).

De fato, para os partidários do behaviorismo radical – mais conhecido entre seus partidários atuais como análise comportamental (MICHAEL, 2004) –, os fenômenos tidos como mentais se dão no mesmo plano fenomenológico dos demais comportamentos humanos fisicamente observáveis, não havendo distinção ontológica a ser apontada (SKINNER, 2007; BAUM, 2005; AGUIAR, 2014).

Posto isso, fixando-se a análise comportamental enquanto paradigma aplicável a todas as ciências comportamentais – inclusive ao Direito –, o modelo causal evolucionista de B. F. Skinner estabelece, em suma, um esquema de seleção pelas consequências, o qual sustenta e esclarece

3 Porém, o vazio ou inexistência de uma teoria efetiva que desse base à noção de heurística tem sido criticada por inúmeros autores: “Heuristics such as representativeness have little to say about how the mind adapts to the structure of a given environment.” (GIGERENZER, 1991, p. 97)

4 Um dos precursores do chamado comportamentalismo enquanto corrente psicológica.

que o meio ambiente atua selecionando comportamentos humanos por meio das respectivas consequências para o indivíduo ou grupo social (AGUIAR, 2014a, 2017b; FERREIRA FILHO, 2019; SKINNER, 2006a, 2007b). Constata-se uma distinção relevante para o modelo causal sustentado pela mecânica clássica, que defende o meio ambiente como causa eficiente do comportamento humano, e não como um fator de seleção de comportamentos em curso ou já concretizados (SKINNER, 2007, p. 132-133).

Expostos os liames teóricos básicos da análise comportamental, passa-se à exposição dos detalhes do modelo de seleção pelas consequências enquanto base metodológica da análise comportamental do direito, marco teórico da presente pesquisa.

2.2 O modelo de seleção pelas consequências

Reiterando-se que a análise comportamental estabelece um modelo causal semelhante ao darwiniano, voltado à explicação acerca de como se dá a seleção, retenção e replicação de padrões comportamentais pelo ser humano e outros organismos animais com base na influência do meio ambiente, o mecanismo que viabiliza a referida adaptação comportamental é o da *seleção pelas consequências*. A retenção e seleção comportamental com fulcro em tal modelo ocorre em três planos distintos, a saber: a) o filogenético, responsável pela seleção e retenção de comportamentos que contribuam à sobrevivência e reprodução da espécie; b) o ontogenético, quando em foco os comportamentos selecionados durante o tempo de vida de um determinado indivíduo; e, por fim, c) o sociocultural, relativo à seleção de comportamentos que contribuam à sobrevivência e reprodução de um grupo social considerado em sua totalidade. Nas palavras de Skinner (SKINNER, 2007, p. 131):

Em suma, então, o comportamento humano é o produto conjunto de a) contingências de sobrevivência responsáveis pela seleção natural das espécies, e b) contingências de reforçamento responsáveis pelos repertórios adquiridos por seus membros, incluindo c) contingências especiais mantidas por um ambiente cultural evoluído. [...]

Antes de adentrarmos ao detalhamento de cada um dos planos de seleção supracitados, é relevante pontuar que, nos termos da teoria psicológica skinneriana, a consequência a ser considerada como responsável pela seleção comportamental é denominada *contingência de seleção* (SKINNER, 1981).

Fixada tal definição, com relação ao plano filogenético de seleção, a contingência de seleção é a sobrevivência da espécie, tendo como mecanismo de ação a hereditariedade genética (SKINNER, 2007). A título de exemplo, comportamentos reflexos adquiridos ao longo de gerações (SKINNER, 2007, p. 132), tais como a reação de um bebê ao prender a respiração quando submerso em água, contribuem para a melhor adaptação dos indivíduos ao ambiente e consequente perpetuação da espécie. Tendo em vista o objeto e limites do presente trabalho, o plano filogenético de seleção não apresenta relevância (AGUIAR, 2017, p. 25-26), de forma que,

doravante, serão considerados os planos ontogenético e sociocultural como substratos à análise comportamental do direito enquanto marco teórico em consideração.

Passando ao plano de seleção ontogenético, é o responsável pela seleção de comportamentos que contribuem para a melhor adaptação do ser humano a um meio ambiente competitivo (contingência de seleção). Ou seja, no plano seletivo em consideração, a entidade que evolui é o repertório comportamental do indivíduo (BAUM, 2005), durante o seu período de vida.

Com relação ao mecanismo de seleção comportamental posto em curso no plano ontogenético, trata-se do denominado condicionamento ou aprendizagem operante, um esquema conceitual de análise comportamental que se desdobra em quatro variáveis subsequentes: a) a probabilidade de ocorrência de um padrão comportamental; b) o contexto; c) a motivação; e, por fim, d) as consequências do comportamento (BAUM, 2005; SKINNER, 2006a, 2007b).

Neste ponto, é pertinente apresentar um exemplo, voltado a ilustrar o funcionamento da aprendizagem operante enquanto mecanismo de seleção posto em prática no plano ontogenético de seleção. Considere-se, a título de exemplo, um morador da cidade de Curitiba-PR, localidade conhecida pelas elevadas amplitudes térmicas ao longo dos dias. Ao sair de sua casa no meio da tarde, em um dia ensolarado, o referido indivíduo recorda-se que é corriqueira a alteração climática no município, de forma que poderá experimentar sensação de frio no período da noite. Em vista disso, resolve levar consigo um casaco. Ao cair da noite, efetivamente, a temperatura cai, causando-lhe o respectivo desconforto e, em consequência, levando-o a vestir o suscitado casaco, o que afasta a sensação física desagradável. No exemplo em questão, a cidade de Curitiba e suas amplitudes térmicas atuam como contexto; o comportamento de levar o casaco e vesti-lo são padrões comportamentais cuja probabilidade de ocorrência varia conforme a história do indivíduo naquele contexto; a motivação é a vontade ou necessidade de se precaver contra o frio noturno, comum na localidade; e, por fim, a consequência reforçadora do comportamento é a cessação do desconforto térmico, considerando-se o frio como um estímulo aversivo na hipótese.

Por fim, no que toca ao plano sociocultural de seleção comportamental, a entidade que evolui é o ambiente social, com base em “padrões comportamentais que funcionam como contexto, motivação ou consequências reforçadoras ou punitivas para outros comportamentos humanos” (AGUIAR, 2014, p. 255). Por meio da linguagem, viabilizou-se a transmissão, no tempo e no espaço, de padrões comportamentais – práticas socioculturais – que reforçam ou punem outras práticas ou padrões comportamentais (SKINNER, 1981a, 2006b, 2007c). No plano em questão, a contingência selecionadora é a sobrevivência e reprodução do grupo social como um todo. Com relação ao mecanismo de seleção a ser considerado, há de ser destacada a noção de regra, instrumento que, em síntese, viabiliza a transmissão do conhecimento – aprendizagem comportamental – entre os indivíduos do grupo em consideração, sem a necessidade de submissão às eventuais consequências positivas ou negativas de comportamentos distintos (FERREIRA FILHO, 2019). O tópico em questão será mais bem explorado em seguida, quando do tratamento específico da aplicação da análise comportamental ao direito.

2.3 A análise comportamental do direito: brevíssima introdução

2.3.1 As regras como um padrão comportamental verbal

Numa primeira abordagem, é relevante pontuar que a análise comportamental do direito não se utiliza de conceitos tradicionais – tais como normas e regras – com base nos sentidos ordinariamente considerados no âmbito das teorias do direito e da filosofia do direito (AGUIAR, 2014a, 2017b). Tais noções são empregadas sempre tendo como norte ou base a noção de meta social a ser atingida por meio de contingências juridicamente impostas; o que será mais bem detalhado a seguir.

Feito tal esclarecimento, retomando o relevante conceito preliminarmente apontado acima, “[R]egras são, segundo Skinner (1978), um comportamento verbal que aponta as contingências inerentes a determinado comportamento sob um contexto específico” (SKINNER, 1978; *apud*, FERREIRA FILHO, 2019, p. 189). Como bem se nota, segundo Skinner, com o surgimento da linguagem, fora possível o desenvolvimento de padrões comportamentais verbais – as regras – responsáveis pela descrição de contingências, ou seja, consequências causalmente associadas, de modo probabilístico, à implementação de determinado comportamento pelo indivíduo (SKINNER, 2006a, 2007b), viabilizando a seleção e o controle de comportamentos “[...] com base nesse tipo especial de contingência social verbalmente instituída.” (AGUIAR, 2014, p. 257).

Ou seja, no âmbito da análise comportamental do direito, as regras não se confundem com os respectivos signos e textos que as incorporam, tratando-se, em verdade, de padrões comportamentais verbais que atuam na seleção, por meio da descrição de consequências (contingências jurídicas), de outros padrões comportamentais. Em se tratando, as regras, de padrões comportamentais, são-lhes aplicáveis as mesmas variáveis inerentes ao plano ontogenético de seleção, já expostas acima.

Assentada a noção de regra segundo a análise comportamental, no que diz respeito a sua relevância para a sobrevivência e reprodução do grupo social, primeiramente, é importante reiterar que, no plano sociocultural de seleção comportamental, a evolução que se toma em consideração é a do grupo, da coletividade como um todo, e não a dos indivíduos que a compõem (SKINNER, 2006). Posto isso, no plano sociocultural, regras tidas como primárias viabilizam a seleção de outras regras comportamentais – secundárias –, que, por sua vez, propiciam a retenção de comportamentos aptos a contribuir à evolução e perpetuação do grupo social (AGUIAR, 2014a, 2017b).

Logo, como já afirmado, a relevância das regras enquanto padrão comportamental advém da viabilização da seleção, retenção e transmissão, no âmbito do plano ontogenético, de padrões comportamentais favoráveis à sobrevivência e reprodução do indivíduo e, em

acréscimo, da própria coletividade social – plano sociocultural –, ao arrepio da necessidade de sujeição às consequências negativas potencialmente determinadas por padrões comportamentais alternativos, relegados ao esquecimento com a sucessão das gerações (FERREIRA FILHO, 2019; SKINNER, 2007).

Exposto o conceito de regra segundo a análise comportamental, bem como a sua repercussão no modelo de seleção pelas consequências em relação à evolução do indivíduo e do grupo social, passa-se ao tratamento dos desdobramentos do referido conceito especificamente na órbita do Direito.

2.3.2 A norma jurídica como regra de controle comportamental

Fixada a noção de que as regras são padrões comportamentais verbais que atuam selecionando comportamentos – inclusive outras regras, tidas por secundárias – por meio do apontamento das respectivas consequências, bem como que o direito não se confunde com os respectivos textos legais, passa-se à análise das normas jurídicas tendo como plano teórico a análise comportamental do direito.

Preliminarmente, é importante assentar que normas jurídicas são, também, regras de controle comportamental. Todavia, a contingência de seleção a ser considerada ostenta caráter jurídico, caracterizado pela imposição de sanção com base em uma conduta comissiva ou omissiva prevista em lei. Ou seja, em síntese, por meio da previsão legal de sanções, o direito atua selecionando comportamentos tidos como adequados à evolução do respectivo grupo social (AGUIAR, 2014a, 2017b; FERREIRA FILHO, 2019).

Posto isso, a vinculação causal entre a norma (regra comportamental) e a contingência jurídica (consequência) se dá por meio do apontamento de uma meta social a ser alcançada mediante a replicação do comportamento selecionado; meta esta fixada com base na consideração e destaque interdisciplinar de premissas factuais relevantes (AGUIAR; TOSTES, 2017).

No que toca à meta social, em virtude de sua relevância, é importante destacar que se divide em: a) meta social imediata, que corresponde diretamente ao controle comportamental pretendido mediante a imposição da contingência jurídica, ou seja, o fortalecimento ou enfraquecimento do comportamento específico objeto da norma; e b) meta social mediata, correspondente ao estado de coisas socialmente desejado (AGUIAR, 2017).

Sintetizando a análise conceitual despendida acima, por meio da interdisciplinaridade entre a Ciência Política, o Direito, a Economia e a Sociologia⁵, determinado grupo ou sociedade busca e considera premissas factuais relevantes no procedimento de fixação de metas sociais, cuja concretização se dá mediante a seleção de normas jurídicas (regras comportamentais) que, por sua vez, selecionam comportamentos por meio da imposição de sanções (contingências jurídicas).

⁵ Sem prejuízo da consideração de outras disciplinas certamente relevantes à fixação das metas – mediatas e imediatas – tidas como benéficas por determinada sociedade.

Exemplificando, ao considerar que a corrupção configura um comportamento prejudicial à sociedade – premissa factual relevante –, o respectivo controle e erradicação de tal comportamento passou a ser um objetivo – meta social mediata – a ser perseguido. Em vista disso, o meio social selecionou, em procedimento que redundou na formalização de uma norma jurídica em texto legal específico, a regra comportamental que estabelece que, do comportamento de solicitar ou receber vantagem, ou aceitar promessa de tal vantagem, em razão do exercício de função pública, decorrerá a contingência jurídica referente à imposição de uma “pena de 2 (dois) a 12 (doze) anos de reclusão, e multa”⁶ (BRASIL, 1940).

Expostos os contornos teóricos que sustentam a consideração da análise comportamental como substrato teórico apto a viabilizar a análise do fenômeno jurídico, bem como, em consequência, das normas jurídicas enquanto regras comportamentais que atuam selecionando comportamentos com vistas à realização de determinada meta social, passa-se à questão das potenciais repercussões de eventual norma jurídica selecionadora de comportamentos de policiais com base no pagamento de bonificações em dinheiro.

3 Análise e crítica ao sistema paulista de bonificações em favor dos integrantes de suas instituições policiais

3.1 Da metodologia empregada

No que toca à metodologia empregada na pesquisa, inicialmente, no que diz respeito aos dados coletados e analisados, o estudo fora centralizado na questão da eficiência e eficácia da atividade pública de investigação criminal, em consequência, no desempenho das polícias judiciárias brasileiras.

Posto isso, por meio da denominada lei de acesso a informações (BRASIL, 2011), solicitou-se, no decorrer do mês de setembro do ano de 2019, a todos os entes federados nacional e estaduais a disponibilização das seguintes informações:

Há lei e/ou ato normativo estabelecendo um sistema de avaliação de desempenho ou produtividade das delegacias de polícia civil? Caso existente, solicito a disponibilização do respectivo texto ou indicação do link de acesso. Se existente, o referido sistema de avaliação de desempenho é baseado em qual(ais) critério(s)? Se existente o referido sistema de avaliação de desempenho, fundamenta a concessão de eventual prêmio, bônus ou reconhecimento administrativo aos respectivos policiais civis lotados na unidade?

Em resposta, a quase totalidade dos entes federados informou ou a inexistência de um sistema de avaliação e bonificação em favor de policiais federais e civis, ou a existência de critérios genéricos relativos a promoções por merecimento. A exceção constatada fora o estado de São Paulo, que relatara, por meio da autoridade estadual competente, a instituição e regulamentação,

⁶ Artigo 317, do Código Penal (BRASIL, 1940).

no ano de 2014, de um sistema de avaliação que passou a sustentar e viabilizar o pagamento de bonificações em dinheiro em favor dos policiais civis e militares do referido ente.

Ante a tal quadro, optou-se por centralizar a pesquisa no sistema de bonificações em vigor no estado de São Paulo, promovendo-se a pertinente análise teórica e de dados, firmando conclusões a respeito e, ao final, averiguando a potencial viabilidade de generalização daquelas aos demais entes federados.

Fixado o foco da abordagem no referido estado, com vistas a se averiguar uma eventual repercussão do respectivo sistema de bonificações no desempenho de atos inerentes à prática policial, buscou-se informações pertinentes em bancos públicos de dados disponibilizados pela respectiva Secretaria de Segurança Pública; tendo-se deparado com registros específicos sobre produtividade policial⁷ (SÃO PAULO, 2019). No objetivo de se afastar eventual crítica respeitante à limitação dos dados coletados, optou-se pelo levantamento e documentação dos dados de produtividade policial na série histórica de 2010 a 2018, de forma a abarcar período anterior e posterior à instituição das bonificações em consideração.

Em prosseguimento, com vistas ao cotejo com os índices de criminalidade, promoveu-se o levantamento, com base nos registros disponibilizados em âmbito nacional⁸ e estadual, dos dados relativos às taxas de homicídios no estado de São Paulo.

Após análise preliminar das normas estaduais instituidora e regulamentadora (SÃO PAULO, 2014a, 2014b) do sistema paulista, entendeu-se pertinente solicitar, também com base na supracitada lei de acesso a informações, dados adicionais à autoridade estadual competente. Na data de 29 de novembro de 2019, fora questionado o seguinte:

Tendo em vista o quanto previsto nos artigos 2º e 4º, ambos da Resolução nº 157/2014, que regulamentou o pagamento da Bonificação por Resultados aos policiais civis e militares do Estado de São Paulo, quais são os indicadores estratégicos e as respectivas metas em vigor com vistas à viabilização das avaliações dos policiais e posterior pagamento da referida bonificação?

Na data de 12 de dezembro de 2019, a autoridade paulista de segurança pública encaminhou resposta, esclarecendo que:

[...] a Secretaria da Segurança Pública disponibiliza a definição e os critérios de apuração e avaliação dos indicadores, bem como da fixação das metas por meio de Resolução Conjunta. No ano de 2019, os indicadores estão dispostos na *Resolução Conjunta CC/SG/SFP-7 de 3-12-2019*, e as metas do 1º e 2º semestres na *Resolução Conjunta CC/SG/SFP-8 de 3-12-2019* e na *Resolução Conjunta CC/SG/SFP-9 de 3-12-2019*, respectivamente. (Grifo nosso)

Exposta a metodologia empregada, bem como as informações públicas obtidas, realizar-se-á, inicialmente, uma simples exposição das normas estaduais pertinentes, para, em seguida, fixar a regra comportamental potencialmente selecionada. Em prosseguimento, por meio da

7 Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>>.

8 Sistema SIM-SUS; disponibilizados, ano a ano, pela ferramenta Monitor da Violência e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

exposição dos dados coletados e demais considerações de ordem teórica, far-se-á uma crítica ao sistema de bonificações atualmente em vigor no estado de São Paulo, expondo os potenciais desvirtuamentos concretizados em relação à atividade finalística de investigação criminal.

3.2 Das normas instituidoras do sistema paulista de bonificações e respectiva regra comportamental selecionada

3.2.1 Base normativa do sistema paulista de bonificações

Como já relatado, o estado de São Paulo instituiu, no ano de 2014, um sistema voltado a viabilizar o pagamento de bonificações em dinheiro em favor de seus policiais militares e civis, pautado na fixação de indicadores de desempenho, a serem avaliados por meio da fixação de metas.

O suscitado sistema fora edificado com base na lei complementar estadual (LCE) nº 1.245, de 27 de junho de 2014 (SÃO PAULO, 2014), regulamentada pela Resolução (Res.) nº 157, de 27 de outubro de 2014 (SÃO PAULO, 2014). Com relação à definição dos indicadores e metas a serem considerados, a referida legislação e regulamentação remeteram as respectivas definições a resoluções conjuntas adicionais, a serem editadas ano após ano. Para o ano de 2019, os indicadores foram estabelecidos pela Resolução Conjunta (Res-Conj.) CC/SG/SFP nº 7, de 3 de dezembro de 2019 (SÃO PAULO, 2019); e as respectivas metas do primeiro e segundo semestres do ano referido, pela Res-Conj. CC/SG/SFP nº 8, de 3 de dezembro de 2019 (SÃO PAULO, 2019), e Res-Conj. CC/SG/SFP nº 9, também de 3 de dezembro de 2019 (SÃO PAULO, 2019), respectivamente.

Apontadas as normas estaduais pertinentes, numa primeira abordagem, a LCE 1.245/14 estabeleceu o seguinte acerca da bonificação por resultados em favor dos policiais paulistas (SÃO PAULO, 2014. Grifo nosso):

Artigo 3º – A Bonificação por Resultados – BR será paga em conformidade com o cumprimento das metas definidas pela Administração, podendo ser fixadas de acordo com critérios específicos por território, *atividades especializadas* ou ambos. [...]

Em prosseguimento, após o artigo 4º da referida lei complementar estadual definir indicadores como sendo “índices utilizados para medir o desempenho da Secretaria de Segurança Pública” e metas como “valores a serem alcançados em cada um dos indicadores, em determinado período de tempo”, o artigo 5º estabeleceu que os referidos indicadores serão definidos com base no “alinhamento com os objetivos estratégicos da Secretaria da Segurança Pública”, “comparabilidade ao longo do tempo”, “*fácil compreensão e mensuração*”, “apuração mediante informações preexistentes”, “amplo uso” e “*publicidade e transparência na apuração*”

(grifo nosso), devendo “refletir os impactos da atuação em prol do cidadão no que diz respeito ao combate à criminalidade” (SÃO PAULO, 2014 .Grifos nossos).

A Res. 157/14, regulamentadora da mencionada lei complementar estadual, por sua vez estabeleceu que (SÃO PAULO, 2014. Grifos nossos):

Artigo 2º – A definição da proposta dos indicadores estratégicos da Secretaria de Segurança Pública, no âmbito do Programa de Bonificação por Resultados, deverá atender aos seguintes critérios:

I. Participação conjunta da Secretaria da Segurança Pública (SSP-SP), Polícia Militar (PM), Polícia Civil (PC) e Superintendência da Polícia Técnico-Científica (SPTC);

II. Análise quantitativa do volume de ocorrências e/ou atividade policial e suas variações históricas;

III. Análise qualitativa dos dados.

§ 1º. Os indicadores estratégicos deverão conter dados colhidos do Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais e *poderão conter dados de produtividade policial;*

§ 2º. A composição dos indicadores poderá ser realizada mediante agrupamento de naturezas criminais *ou de tipos de atividade policial*, desde que possuam a mesma unidade de medida.

Como já esclarecido acima, no decorrer da pesquisa, ante a fluidez dos termos e definições constantes da LCE 1.254/14 e Res. 157/14, entendeu-se por bem buscar informações adicionais acerca dos indicadores e metas em vigor com vistas à concretização dos pagamentos de bonificações em favor dos policiais do estado de São Paulo; tendo-se tomado ciência da atual vigência da Res-Conj. 07/19, Res-Conj. 08/19 e Res-Conj. 09/19.

A Res-Conj. 07/19 estabelece que, para fins de pagamento da bonificação por resultados, tomar-se-á em conta o “índice de letalidade violenta(11)”, de “roubo e furto de veículos(12)” e de “roubos outros(13)” como indicadores globais, esclarecendo, adicionalmente, que a aferição de tais indicadores terá por foco o pagamento em favor dos “*servidores policiais*” do estado (SÃO PAULO, 2019. Grifo nosso).

Em prosseguimentos, os artigos 2º a 4º da resolução supracitada expõem e fixam a fórmula a ser considerada no cálculo do “índice de cumprimento de metas”, a saber (SÃO PAULO, 2019):

$$I = \frac{\text{Resultado}}{\text{Meta}} - 1 = \text{índice de cumprimento de metas}$$

Neste ponto, é importante destacar que o resultado a ser considerado na referida fórmula é, exclusivamente, o respectivo número de ocorrências policiais⁹.

9 De mortes violentas, de roubos e furtos de veículos e de roubos outros.

Em prosseguimento, analisando-se os artigos 6º, 7º, 10, 11, 15, 18 e 24 da Res-Conj. 07/19 (SÃO PAULO, 2019), constatou-se que os indicadores e metas serão considerados, indistintamente, para o cálculo e pagamento de bonificações em prol dos integrantes do policiamento ostensivo e de investigação; tendo havido um cuidado apenas em relação à delimitação espacial – áreas e unidades de polícia – da avaliação quanto ao atingimento das metas a serem fixadas.

Passando às Res-Conj. 08/19 e Res-Conj. 09/19, ambas remetem as fixações das metas semestrais a seus anexos únicos. Analisando-os, verificou-se que traçam as suscitadas metas com base no quantitativo de ocorrências policiais documentadas nos dois semestres anteriores, em seguida estabelecendo um novo quantitativo a título de meta a ser perseguida no semestre em regulamentação (SÃO PAULO 2019).

Feita a exposição da normatização do sistema de bonificações em vigor no estado de São Paulo, passa-se à análise e crítica da potencial regra comportamental selecionada.

3.2.2 Crítica à regra comportamental selecionada pelo sistema paulista. A polícia judiciária e a investigação policial como atividade-fim

Analisando-se as normas destacadas no tópico acima, verifica-se que a autoridade paulista de segurança pública considerou, a título de premissas factuais relevantes, que o comportamento adotado por policiais militares e civis com vistas à redução do quantitativo de ocorrências policiais deve ser reforçado, sendo que o pagamento de bonificações em dinheiro com base na fixação e avaliação do atingimento de metas tende a promover o reforço do suscitado padrão comportamental – meta social imediata –, alcançando-se o objetivo de tornar o sistema de persecução penal mais efetivo – meta social mediata.

As conclusões assentadas acima podem ser traduzidas numa regra comportamental que exponha, de forma mais clara, o comportamento selecionado com vistas à promoção do atingimento da referida meta social mediata (AGUIAR, 2014a, 2017b):

{DADO QUE [as seguintes premissas factuais relevantes são válidas, segundo o estado atual da ciência comportamental humana: a) o comportamento “reduzir o quantitativo de ocorrências policiais” tende a ser menos provável que o desejável, devendo, pois, ser reforçado positivamente; b) a consequência positivamente reforçadora “pagar bônus em dinheiro” tende a ser eficaz no sentido de aumentar significativamente o comportamento “reduzir o quantitativo de ocorrências policiais”; c) o aumento do comportamento “reduzir o quantitativo de ocorrências policiais” não acarreta consequências sociais indesejáveis; d) o incremento na frequência da conduta “reduzir o quantitativo de ocorrências policiais” tende a ocasionar o aumento da eficácia da ação policial no sentido de reprimir as condutas criminosas, tornando o sistema de persecução penal mais efetivo.], *SE* [aumentar a frequência do comportamento “reduzir o quantitativo de ocorrências policiais”, com o conseqüente aumento da eficácia da ação policial no sentido de reprimir as condutas criminosas, tornando o sistema de persecução penal mais efetivo é uma meta social, ou seja, um estado de coisas que presumidamente favorece o bem-

estar do grupo social como um todo], *ENTÃO* [a seguinte contingência jurídica deve ser imposta pelo sistema jurídico (*SE* “reduzir o quantitativo de ocorrências policiais”, *ENTÃO* consequência positivamente reforçadora “pagar bonificação em dinheiro”)]}.

Fixada a regra comportamental extraída do sistema de bonificações ora em vigor no estado de São Paulo, passa-se à respectiva crítica.

Primeiramente, é pertinente esclarecer, brevemente, a corrente distinção entre policiamento ostensivo e investigação policial.

O policiamento ostensivo é o ordinariamente desenvolvido pelas polícias militares e guardas-civis brasileiras, ostentando nítido caráter preventivo e imediatamente reativo às práticas delitivas. Ou seja, compete àqueles órgãos policiais a prevenção e repressão imediata aos ilícitos criminais¹⁰ (BRASIL, 1988), sendo que, em vista de tal delimitação de atribuições, a formalização de prisões em flagrante é atividade inerente ao policiamento ostensivo¹¹.

As polícias judiciárias¹² têm, por sua vez, como atribuição central a investigação de delitos já perpetrados, ou seja, compete-lhes, mediante o auxílio das polícias científicas, perseguir um melhor detalhamento das materialidades e, principalmente, a elucidação das respectivas autorias delitivas¹³ ¹⁴(BRASIL, 1988a, 1941b; SÃO PAULO-DELEGACIA GERAL DE POLÍCIA, 2002).

Como bem se nota, o sistema brasileiro de segurança pública selecionou, por meio de um arcabouço jurídico próprio, regras comportamentais que fomentam a divisão de atribuições policiais em policiamento ostensivo de caráter preventivo e, de outro norte, policiamento investigativo, uma vez que, historicamente, tal compartimentalização procedimental tem se mostrado eficaz no que diz respeito à solução de crimes, haja vista que, afastados da atividade preventiva inerente ao policiamento ostensivo, os integrantes das polícias judiciárias¹⁵ podem se dedicar ao seu mister finalístico: a elucidação de autorias delitivas e consequente instrumentalização da pertinente responsabilização criminal (BELLEZA-ISMULL, 2017).

Posto isso, analisando-se os textos normativos supracitados, verifica-se que, a princípio, a LCE 1.254/14 viabilizou¹⁶ a fixação de critérios pautados na distinção entre as atividades policiais desempenhadas pelas diferentes instituições policiais (SÃO PAULO, 2014). Em

10 “[...] § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; [...]” (Art. 144, parágrafo 4º, CF).

11 Destaca-se que tal afirmação não implica na inviabilidade jurídica de prisões em flagrante por qualquer um do povo ou por outras autoridades públicas (BRASIL, 1941). O que se sustenta é que tal mister não é – ou não deveria ser – o foco primordial de outras autoridades.

12 Importante esclarecer que a Polícia Federal ostenta atribuições *sui generis*, possuindo competência para a prática de alguns atos inerentes ao policiamento ostensivo, nos termos do art. 144, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

13 “[...] § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.” (Art. 144, parágrafo 4º, CF).

14 “Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.” (Art. 4º, CPP).

15 Delegados de polícia, investigadores, escrivães e papiloscopistas.

16 Artigo 3º, anteriormente citado.

acréscimo, a Res. 157/14, quando da regulamentação das propostas dos indicadores estratégicos a serem considerados, menciona dados quantitativos de ocorrências policiais e, também, a análise qualitativa¹⁷ dos dados documentados (SÃO PAULO, 2014).

Todavia, apesar de tais potenciais conclusões preliminares, ao se analisar as resoluções conjuntas responsáveis pela fixação dos indicadores de desempenho e respectivas metas, constata-se que a avaliação dos policiais estaduais – militares e civis – é realizada com base em critério exclusivamente quantitativo, a saber: número de ocorrências policiais registradas.

Em acréscimo, as respectivas metas são estabelecidas e avaliadas uniformemente em relação à Polícia Militar e à Polícia Judiciária. Ou seja, apesar de uma genérica previsão de avaliação pautada em diferentes funções policiais, em verdade, pragmaticamente, as bonificações em dinheiro são pagas indistintamente com base exclusivamente na análise da redução do quantitativo de ocorrências policiais, sendo irrelevante a manifesta distinção entre as atividades finalísticas desempenhadas no âmbito do policiamento ostensivo e da investigação criminal.

Para além das próprias regulamentações mencionadas, ambas as conclusões – critérios meramente quantitativos e indicadores e metas uniformes para todas as instituições policiais – encontram reforço nos dados de produtividade policial disponibilizados pela respectiva Secretaria de Segurança Pública, que documentam o acompanhamento, em caráter geral, do desempenho do policiamento no estado de São Paulo, para tanto adotando os seguintes indicadores¹⁸ (SESP-SP, 2019. Grifos nossos):

Ocorrências de porte de entorpecentes, ocorrências de tráfico de entorpecentes, ocorrências de apreensão de entorpecentes, ocorrências de porte ilegal de arma de fogo, ocorrências de arma de fogo apreendidas, *nº de flagrantes lavrados, nº de infratores apreendidos em flagrante, nº de infratores apreendidos por mandado, nº de pessoas presas em flagrante, nº de pessoas presas por mandado, nº de prisões efetuadas, nº de veículos recuperados e total de inquéritos policiais instaurados.*

Analisando-se as informações disponibilizadas a título de acompanhamento e avaliação da produtividade policial, constata-se que, efetivamente, trata-se de registros exclusivamente quantitativos. Além disso, verifica-se que, dos treze registros publicados, seis relacionam-se à formalização de flagrantes e prisões de pessoas. Ou seja, aproximadamente 50% dos parâmetros de avaliação restam circunscritos à noção de prisão enquanto instrumento apto a promover a eficiência do sistema de persecução penal no que toca à redução do quantitativo de ocorrências policiais.

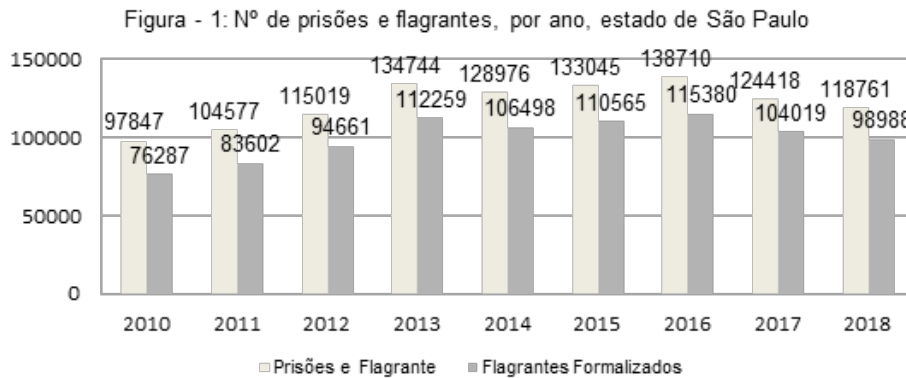
No objetivo de averiguar tal potencial premissa factual relevante – relação positiva entre formalização de prisões em flagrante e redução do quantitativo de registros de ocorrências policiais –, promoveu-se o levantamento e documentação dos dados de produtividade policial na série histórica 2010-2018, dando-se enfoque às prisões em flagrante e flagrantes formalizados¹⁹.

17 Artigo 2º, anteriormente citado.

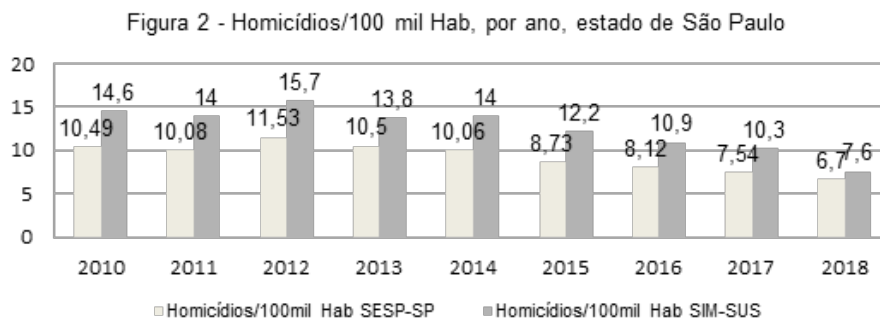
18 Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>>.

19 Ante a especificidade do procedimento inerente aos atos infracionais, os respectivos dados foram desconsiderados, centralizando-se a abordagem na noção ordinária de crime.

Em complemento à análise, foram registrados os índices de criminalidade no estado de São Paulo, aferidos com base nas taxas anuais de homicídios, principal fator de apuração segundo a Organização Mundial de Saúde (BANCO MUNDIAL, 2016; FBSP, 2018). Senão vejamos (SÃO PAULO, 2019; FBSP, 2016a, 2017b, 2018c, 2019d):



Fonte: Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo, dez. 2019



Fontes: Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo, dez. 2019; *Monitor da Violência e Atlas da Violência*, Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o IPEA, 2016 a 2019

Quanto à potencial premissa de que o eventual aumento no quantitativo de pessoas presas em flagrante e de flagrantes formalizados repercute nas taxas de homicídios, analisando-se os dados documentados acima, verifica-se que tal conclusão é consideravelmente duvidosa (HOMELIN, 2017, p. 32).

Inicialmente, é pertinente destacar que, com relação às mortes violentas, o estado de São Paulo desconsidera aquelas provocadas por lesões corporais dolosas seguidas de morte (SESP, 2019), metodologia distinta das avaliações de caráter nacional (FBSP, 2016a, 2017b, 2018c, 2019d); procedimento que, para além das deficiências genéricas dos registros estaduais (AGUIAR; CANDIDO, 2019, no prelo), pode redundar num subdimensionamento dos números.

Posto isso, numa primeira abordagem, na série 2010-2014, verificou-se que os quantitativos de prisões em flagrante e flagrantes formalizados mantiveram um ritmo crescente até o ano de 2013, tendo se constatado, por outro lado, uma estabilidade, inclusive com aumentos pontuais, nas taxas de homicídios documentadas. Logo, em cerca de metade da séria histórica

global analisada²⁰, todos os órgãos de segurança pública do estado de São Paulo aparentemente focaram seus esforços na formalização de prisões em flagrante e na lavratura de flagrantes, não tendo se constatado repercussão positiva no que toca à redução das taxas de homicídios com base em tal opção procedimental.

A conclusão assentada acima já é por si só suficiente para, ao menos, enfraquecer a premissa em análise. Porém, adicionalmente, no período de 2015-2018, no qual registradas diminuições nas taxas de homicídios no estado de São Paulo, é importante ressaltar o fenômeno da migração das disputas territoriais e de poder das principais organizações criminosas que dominam o mercado de drogas e de armas no território brasileiro, responsável pelo incremento nas taxas de criminalidade em estados do Norte e Nordeste e, por outro lado, pela potencial diminuição dos referidos índices em estados do Sudeste e do Sul no período referido, redundando, inclusive, nos massacres prisionais registrados no ano de 2017²¹ (AGUIAR; CANDIDO, 2019, no prelo; FBSP, 2019). Tal fenômeno afasta, a priori, qualquer afirmação minimamente segura quanto à eficácia da política de segurança do, principalmente, estado de São Paulo no que tange à redução das taxas de homicídios em seu território, sendo no mínimo plausíveis as dúvidas que ainda remanescem acerca das repercussões das dinâmicas das organizações criminosas no ente estadual em consideração, berço da principal organização criminosa brasileira: o Primeiro Comando da Capital – PCC.

Por fim, apenas a título de fundamentação complementar, a inexistência de correlação positiva entre eventual aumento de apreensões de drogas e, em consequência, da formalização de prisões em flagrante e a diminuição das taxas de homicídios fora também documentada em outro estudo, desenvolvido com base em registros referentes ao estado do Paraná (AGUIAR; CANDIDO, 2019, no prelo).

Posta em dúvida a premissa de que o aumento quantitativo de prisões em flagrante e de flagrantes formalizados acarretaria, por si só, a diminuição e controle das respectivas taxas de homicídios, passa-se à crítica do ponto certamente mais delicado do sistema de bonificações ora em vigor no estado de São Paulo: a fixação de critérios de avaliação e metas uniformes para a Polícia Militar e Polícia Judiciária.

Preliminarmente, nada há a opor à conclusão de que a diminuição dos quantitativos de registros de ocorrências policiais – logo, da quantidade de delitos praticados – é uma meta social mediata a ser perseguida por todo e qualquer sistema de segurança pública.

Todavia, tendo-se em conta que, por mais eficiente que se apresente determinado sistema de segurança pública, ainda subsistirá a prática de delitos segundo um quantitativo razoável, as distinções entre policiamento ostensivo de caráter preventivo e o policiamento investigativo permanecem relevantes e absolutamente essenciais ao ganho ou manutenção de eficácia de qualquer aparato de segurança pública. Ou seja, ao se pretender avaliar e bonificar os diferentes

20 2010 a 2018.

21 Em estabelecimentos prisionais do Amazonas e do Rio Grande do Norte, principalmente.

integrantes das Polícias Militar e Judiciária, é essencial que se considere, tanto no planejamento, quanto na concretização do respectivo sistema de bonificações, as distintas atividades finalísticas (MACHADO, 2017).

Fixada tal premissa, como já exposto acima, a regulamentação do sistema de bonificações instituído no estado de São Paulo estabeleceu, pragmaticamente, critérios e metas de redução meramente quantitativos, pautados na avaliação do número de ocorrências policiais registradas, a serem apreciados uniformemente tanto para os policiais militares quanto para os policiais civis e integrantes da Polícia Científica.

Em assim sendo, inexistente um planejamento estratégico e consequente fixação de critérios e metas específicas para a Polícia Judiciária, pautados principalmente num *índice de solução de crimes violentos*²², exsurge a hipótese de que, em deparando os policiais civis com um sistema de bonificação baseado exclusivamente no quantitativo de ocorrências policiais, ver-se-ão estimulados a adotar comportamentos que viabilizem a concretização da consequência positiva normativamente instituída: o recebimento de bonificação em dinheiro. Segue-se, logicamente, o seguinte questionamento: em face das alternativas existentes, quais seriam, então, tais comportamentos?

Tendo em vista que, primeiramente, a investigação policial, atividade-fim da Polícia Judiciária, embora tendo potencialmente um efeito nos quantitativos de registros de ocorrências policiais, haja vista o efeito de prevenção geral decorrente da noção de maior punibilidade dos autores de delitos já perpetrados (MUGGAH; TOBÓN, 2018), porém, de forma indireta e em médio prazo; bem como que, em consequência, com base nos indicadores e metas fixadas, caso continuem focados na investigação, os policiais civis provavelmente pouco contribuirão, no curto prazo, à implementação da consequência positiva reforçadora pagamento de bonificação em dinheiro; afigura-se plausível a hipótese de que, com base no sistema de bonificações em vigor, o policiamento ostensivo e o de investigação tendem a unir esforços na prática de atos voltados à redução imediata dos quantitativos de ocorrências por meio do policiamento ostensivo de caráter preventivo, os quais, como visto, não incluem a atividade investigativa, especialmente daqueles crimes – a exemplo do homicídio – de maior dificuldade de apuração.

Assentada tal hipótese, há de ser averiguado se, instituído o sistema de bonificações ora em análise, os policiais civis do estado de São Paulo saíram às ruas, focados na atividade de policiamento ostensivo, relegando ao esquecimento as investigações de crimes já concretizados e cujas elucidações demandem mais do que a simples análise de autos de prisões em flagrante.

Inicialmente, com a entrada em vigor do sistema de bonificações ora em análise, não tardaram as manifestações por parte de representantes sindicais das categorias integrantes da Polícia Civil do estado de São Paulo, que, por sua vez, subsidiaram reportagens jornalísticas expondo ao menos indícios de que delegados, investigadores e escrivães de polícia têm sido

22 Homicídios dolosos, latrocínios e lesões corporais dolosas seguidas de morte, registros adotados em âmbito internacional e nacional (FBSP, 2016a, 2017b, 2018c, 2019d).

estimulados²³ a saírem às ruas e buscarem a formalização de prisões em flagrante delito (FARIAS, 2018; POLICIAIS ..., 2013; POLÍCIA..., 2019; RAMIREZ, 2019).

Em acréscimo, no objetivo de se averiguar se o sistema de bonificações em análise determinou alguma repercussão pragmática nos dados de produtividade policial, constatou-se que, no ano de 2014 – ano inicial de vigência das bonificações –, houve uma retomada da tendência de acréscimos dos quantitativos de prisões em flagrante e flagrantes formalizados no estado de São Paulo.

De fato, como bem se nota na figura 1 acima, no período de 2010 a 2013, houve uma constante na tendência de acréscimos dos quantitativos de prisões em flagrante e flagrantes formalizados, tendo atingido, no ano de 2013, os montantes de, respectivamente, 134.744 e 112.259. Entre 2013-2014, houve um recuo na referida tendência de aumento, de cerca de 4% e 5%, respectivamente. Em prosseguimento, no lapso de 2014 a 2016, com a entrada em vigor do sistema de bonificações, verificou-se uma retomada na tendência de acréscimos dos quantitativos de prisões em flagrante e flagrantes formalizados, tendo sido superados os patamares do ano de 2013, atingindo-se, em 2016, os montantes máximos de, respectivamente, 138.710 e 115.380. Em 2017, a tendência de aumento cessou, passando-se a registrar diminuições nos quantitativos; porém, é importante reiterar que o ano em questão caracterizou-se pelo ápice do potencial deslocamento das guerras entre organizações criminosas rumo a outras regiões do país e, em consequência, pelos massacres ocorridos nos sistemas prisionais de outros estados (FBSP, 2019).

Ademais, a título de fundamentação complementar, no objetivo de reforçar a ineficácia da investigação policial no Brasil, é relevante ressaltar que os índices de solução de homicídios no país giram em torno de 5% a 8%²⁴ (CNJ, 2012, p. 22). No que toca especificamente ao estado de São Paulo, estudo recente documentou que, apesar de um pouco acima da média nacional, os índices de resoluções de homicídios são ainda preocupantes no referido ente, bem como que a maioria dos casos que resultam em denúncia caracterizam-se pela mera análise de autos de prisões em flagrante, demonstrando a paralisia estatal em relação ao desenvolvimento de investigações policiais tendo por objeto crimes graves. Importante mencionar as respectivas conclusões (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2016, p. 104-105. Grifos nossos):

No estado de São Paulo foi possível perceber que os resultados encontrados na amostra, no geral, corroboram as percepções gerais dos entrevistados quanto às principais dificuldades no processamento de homicídios. *O grande gargalo no prosseguimento da persecução penal está na relatoria do inquérito policial.* Poucos foram os casos em que a atuação do promotor conseguiu reverter uma recomendação de arquivamento. *Já desconsiderando os inquéritos inconclusos, nesta fase 65% dos casos foram arquivados.* Mesmo descontando as ocorrências (minoritárias) de mortes suspeitas confirmadas e de casos de suicídio, ***é um porcentual muito elevado de casos de homicídio tentado ou consumado para os quais o Estado não deu nenhuma resposta.*** [...] Nesta fase foi constatada porcentagem preocupante de casos com local do crime não preservado, grande demora no recebimento dos laudos solicitados e pouca efetividade das perícias

23 Rectius, pressionados.

24 O índice é de 65% nos Estados Unidos, de 90% no Reino Unido e de 80% na França (CNJ, 2012).

realizadas. *É preocupante o fato de que 62% das denúncias foram referentes a inquéritos com indicação de autoria conhecida já no primeiro registro do BO e que esta fase, do crime até a finalização do inquérito, seja uma das mais demoradas com mediana de duração ao menos 13 vezes maior do que o prazo processual.*

Como bem se nota, há elementos concretos a apontar que o sistema de bonificações em vigor no estado de São Paulo determinou o enfoque por parte da Polícia Judiciária na busca pela formalização de prisões em flagrante, em prejuízo de sua atividade-fim: a investigação. Em complemento, há dados documentando a ineficácia da investigação criminal **não apenas no estado em questão, como também nos demais entes federados brasileiros, sendo que a responsabilização de autores de crimes graves – especialmente os dolosos contra a vida – resta circunscrita quase que totalmente aos inquéritos policiais instaurados com base em autos de prisões em flagrante** (BELLEZA-ISMULL, 2017).

Exposto tal quadro, conclui-se que, apesar de louvável e potencialmente profícua a elaboração e implementação de um sistema de bonificações em dinheiro voltado a incentivar a busca por resultados na execução da respectiva política de segurança pública, o estado de São Paulo o fez ao arrepio de um adequado planejamento, baseado em dados e estudos que subsidiassem a correta diferenciação entre atos inerentes ao policiamento ostensivo de caráter preventivo e à investigação criminal, fixando indicadores de desempenho específicos, pautados não apenas em dados quantitativos, mas também qualitativos; neste último caso, especialmente em relação às Polícias Judiciária e Científica.

Neste ponto, é pertinente reiterar e criticar o quanto disposto no artigo 5º, da LCE 1.245/14, que, ao tratar dos referidos indicadores de desempenho, estabeleceu que devem ser definidos com base, dentre outros critérios, na “fácil compreensão e mensuração” e “publicidade e transparência na apuração” (SÃO PAULO, 2014). O dispositivo em questão incorre em equívoco ao confundir a simplicidade na mensuração dos indicadores com a publicidade e transparência na divulgação dos dados, uma vez que, em verdade, justamente ante as distinções entre as diferentes atividades policiais, a referida mensuração não só poderá, como até mesmo deverá ser complexa²⁵; não se confundindo tal complexidade com a divulgação dos respectivos resultados à sociedade. Ou seja, mensurar e avaliar nem sempre será uma atividade simples; já a publicidade sempre deverá se pautar na simplicidade e concisão na forma de disponibilização dos resultados alcançados.

Em verdade, no caso em questão, ao buscar simplificar a fixação e mensuração dos indicadores de desempenho, a autoridade paulista de segurança pública relegou ao esquecimento as distinções essenciais entre policiamento ostensivo e de investigação, dessa forma pondo em xeque a eficácia de todo o sistema de bonificações implementado.

De fato, demonstrou-se que ao menos duas das premissas factuais relevantes empregadas na regra comportamental decorrente do sistema de bonificações instituído afigram-

25 Para a Polícia Judiciária, índices de solução de crimes, comparados ao oferecimento de denúncias e condenações etc.

se potencialmente falsas, haja vista que, sob a ótica da Polícia Judiciária, o aumento do comportamento *reduzir o quantitativo de ocorrências policiais* acarreta uma consequência social indesejável, a saber: o prejuízo adicional ao desempenho de sua atividade-fim, dificultando ainda mais a solução de crimes graves já concretizados; e que, em consequência, o incremento na frequência da conduta *reduzir o quantitativo de ocorrências policiais* tende a ocasionar um decréscimo de eficácia da ação policial no sentido de identificar e responsabilizar os autores de crimes já perpetrados, tornando o sistema de persecução penal menos efetivo.

Logo, no que toca, repita-se, à Polícia Judiciária, afigura-se equivocada a conclusão de que aumentar a frequência do comportamento *reduzir o quantitativo de ocorrências policiais* contribui à realização da meta social mediata *tornar o sistema de persecução penal mais efetivo* e, em consequência, de favorecer o bem-estar da sociedade paulista como um todo.

4 Considerações finais: proposta de regra comportamental pautada no sistema paulista de bonificações

Deduzida tal análise e conseqüente crítica, tendo em vista que não se está aqui a defender a inexistência de um sistema de bonificações destinado à melhoria da eficiência e eficácia da respectiva política de segurança pública, mas sim apenas a apontar a inadequação do planejamento e delimitação da que se encontra atualmente em vigor, no objetivo de contribuir ao seu aprimoramento, passa-se à elaboração de uma proposta de regra comportamental apta a determinar, potencialmente, um ganho de eficácia no desempenho da atividade-fim da Polícia Judiciária paulista: a investigação criminal.

Inicialmente, como já exposto acima, a LCE 1.245/14 já viabiliza a consideração da distinção entre atividades policiais específicas²⁶ (SÃO PAULO, 2014). A Res. 157/14 estabelece, por sua vez, a possibilidade de fixação de indicadores não apenas quantitativos, mas também qualitativos²⁷, remetendo, como já esclarecido, o respectivo detalhamento às resoluções conjuntas a serem editadas seguidamente, ano após ano (SÃO PAULO, 2014).

Logo, constata-se, a título de premissa argumentativa, que é viável a manutenção dos diplomas normativos supracitados, sendo que eventual correção da regra comportamental em consideração deve ser promovida por meio da adaptação das futuras regulamentações, no bojo das respectivas resoluções conjuntas.

Posto isso, demonstrou-se que o equívoco primordial no qual incorrera o sistema de bonificações ora em vigor fora a fixação de critérios uniformes para a avaliação do desempenho de policiais militares, civis e dos integrantes da Polícia Científica. Em assim sendo, é essencial que, quando do planejamento estratégico concretizado com vistas à elaboração das futuras regulamentações, se promova uma distinção entre as respectivas atividades-fim dos diferentes

²⁶ Artigo 3º.

²⁷ Artigo 2º.

órgãos policiais. Centralizando-se a presente análise na Polícia Judiciária, ou seja, nos policiais civis e peritos criminais, sugere-se a consideração de um *índice de solução de crimes graves*²⁸ como indicador de desempenho; deixando-se de lado, por completo, avaliações relacionadas ao número de ocorrências policiais registradas, prisões realizadas e flagrantes formalizados, uma vez que inerentes às vicissitudes do policiamento ostensivo preventivo.

Assentado o critério a ser considerado na avaliação do desempenho exclusivamente da Polícia Judiciária do estado de São Paulo, mantendo-se a meta social mediata como sendo o ganho de efetividade do sistema de persecução penal, é o caso de alteração de algumas das premissas factuais relevantes da regra comportamental a ser selecionada em prol dos policiais civis, sugerindo-se o seguinte modelo:

{DADO QUE [as seguintes premissas factuais relevantes são válidas, segundo o estado atual da ciência comportamental humana: a) o comportamento “aumentar o índice de solução de crimes graves” tende a ser menos provável que o desejável, devendo, pois, ser reforçado positivamente; b) a consequência positivamente reforçadora “pagar bônus em dinheiro” tende a ser eficaz no sentido de aumentar significativamente o comportamento “aumentar o índice de solução de crimes graves”; c) o aumento do comportamento “aumentar o índice de solução de crimes graves” não acarreta consequências sociais indesejáveis; d) o incremento na frequência da conduta “aumentar o índice de solução de crimes graves” tende a ocasionar o aumento da eficácia da ação policial no sentido de promover a responsabilização de autores de crimes, tornando o sistema de persecução penal mais efetivo.], *SE* [aumentar a frequência do comportamento “aumentar o índice de solução de crimes graves”, com o conseqüente aumento da eficácia da ação policial no sentido de promover a responsabilização de autores de crimes, tornando o sistema de persecução penal mais efetivo é uma meta social, ou seja, um estado de coisas que presumidamente favorece o bem-estar do grupo social como um todo], *ENTÃO* [a seguinte contingência jurídica deve ser imposta pelo sistema jurídico (*SE* “aumentar o índice de solução de crimes graves”, *ENTÃO* consequência positivamente reforçadora “pagar bonificação em dinheiro”)]}.

Exposto tal esquema de regra comportamental, sustenta-se a sua vigência e manutenção cumulativa com a regra comportamental atualmente em vigor, porém, restringindo-se esta última à avaliação do desempenho e resultados obtidos pelo policiamento ostensivo preventivo em relação ao indicador *reduzir o quantitativo de ocorrências policiais* no curto prazo. Ou seja, entende-se que pagar bonificação por resultados – consequência – tendo por objetivo fomentar determinado comportamento policial voltado à realização do alcance da meta social mediata *tornar o sistema de persecução penal mais efetivo* exige a seleção de, pelo menos, duas regras comportamentais: uma destinada aos policiais militares e outra aos policiais civis e peritos criminais.

Por fim, tendo em vista que as naturezas e características primordiais do policiamento ostensivo preventivo e de investigação são, em princípio, uniformes em todos os entes federados

28 Nos termos do padrão internacional e nacional de avaliação: homicídios dolosos, latrocínios e lesões corporais dolosas seguidas de morte (FBSP, 2016a, 2017b, 2018c, 2019d).

brasileiros, afigura-se plausível sustentar a generalização das conclusões assentadas acima em favor daqueles.

Referências

AGUIAR, Julio César de. Análise comportamental do direito: uma abordagem do direito como ciência do comportamento humano aplicada. *NOMOS - Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza*, Vol. 34, p. 245-273, 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/281678868_ANALISE_COMPORAMENTAL_DO_DIREITO_UMA_ABORDAGEM_DO_DIREITO_COMO_CIENCIA_DO_COMPORAMENTO_HUMANO_APLICADA>. Acesso em: 10.jun.2019.

AGUIAR, Julio César de. *Teoria Analítico-Comportamental do Direito: para uma abordagem científica do direito como sistema social funcional*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2017.

AGUIAR, Julio César de.; CANDIDO, Elton Luiz Bueno. O foco da investigação criminal no estado do Paraná: um estudo de caso sobre eficiência alocativa. 2019, no prelo.

AGUIAR, Julio César de.; HABER, Melina Tostes. O controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, [S.l.] n. 70, pp .257-280, out/dez. 2017, ISSN 1516-3210. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/823>>. Acesso em: 02.jun.2019.

ALEXY, Robert; BULYGIN, Eugenio; RAZ, Joseph. *Uma discussão sobre a teoria do direito*. Tradução: Sheila Stolz. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Smart Spending on Citizen Security: Beyond Crime and Punishment. Better Spending for Better Lives. Development in the Americas: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less*, chapter 7. New York, 2018. Disponível em: <<https://flagships.iadb.org/sites/default/files/dia/chapters/Chapter-7-Smart-Spending-on-Citizen-Security-Beyond-Crime-and-Punishment.pdf>>. Acesso em: 01.jun.2018.

BANCO MUNDIAL. *Violência Urbana: um desafio de proporções epidêmicas*. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2016/09/06/urban-violence-a-challenge-of-epidemic-proportions>>. Acesso em 02.fev.2019.

BAUM, William M. Rules, culture, and fitness. *The Behavior Analyst*, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 1-21, 1995. Disponível em:<<https://link.springer.com/article/10.1007/BF03392688>>. Acesso em: 12.jun.2019.

BAUM, William M. *Understanding behaviorism: behavior, culture and evolution*, 2 ed. Oxford: Blackwell, 2005.

BAUM, William M. *Compreender o behaviorismo: comportamento, cultura e evolução*, 3 ed. Tradução: Daniel Bueno. Porto Alegre: Artmed, 2019.

BECKER, Gary S. *The Economic Approach to Human Behaviour*. Chicago: The University of Chicago Press, 1990.

BELLEZA-ISMULL, Isabella. Will Cuba Update its Drug Policy for the Twenty First Century? *Instituto Igarapé*, [S.l.], n. 29, dez. 2017. Disponível em: <<https://igarape.org.br/en/will-cuba-update-its-drug-policy-for-the-twenty-first-century/>>. Acesso em 01.mar.2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 01.nov.2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 01.jun. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 01.nov.2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01.nov.2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Informações sobre Mortalidade-SIM. Consolidação da base de dados de 2011*. Brasília, 2011. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sim/Consolida_Sim_2011.pdf>. Acesso em: 07.jun.2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CHENEY, C. D.; Pierce, W. D. *Behavior analysis and learning*, 5ª ed. New York: Psychology Press, 2013.

COASE, Ronald H. *A Firma, o Mercado e o Direito*. Tradução: Heloisa Gonçalves Barbosa. 2ª ed, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Meta 2: A impunidade como alvo. Diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil*. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_ensap_FINAL.pdf>. Acesso em: 01.mar.2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Banco Nacional de Monitoramento de Prisões, consulta cadastro nacional de presos*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>>. Acesso em: 04.jun.2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Diagnóstico das ações penais de competência do Tribunal do Júri*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/files/publicacoes/arquivo/553b50f521d5d129f155d820729b8464_4bde6f567b21f4790c5b11e4aedf1d92.pdf>. Acesso em: 03.jun.2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório analítico propositivo, justiça pesquisa: Justiça criminal, impunidade e prescrição*. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/02/6ab66f9a7c1f5c99878f04a46f8279e4.pdf>>. Acesso em: 03.jun.2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/BOOK_SISTEMA_PRISIONAL.pdf>. Acesso em: 01.jun.2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2017/Livro_controle_externo_da_atividade_policial_internet_atual.pdf>. Acesso em: 01.jun.2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório de visita de Controle Externo da Atividade Policial, Paraná. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/RELAT%C3%93RIOS_DE_VISITAS/Relat%C3%B3rio_Final_PR.pdf>. Acesso em: 22.mai.2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Ministério Público, um retrato 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/ANUARIO_UM_RETRATO_9_de_setembro_de_2014.pdf>. Acesso em: 01.jun.2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Ministério Público, um retrato 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/244-relatorios/7425-ministerio-publico-um-retrato-2015>>. Acesso em: 01.jun.2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Ministério Público, um retrato 2016. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/MP_um_Retrato_2016_web.pdf>. Acesso em: 01.jun.2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Ministério Público, um retrato 2017. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2017_internet.pdf>. Acesso em: 01.jun.2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Ministério Público, um retrato 2018. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/>>

documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf>. Acesso em: 01.jun.2019.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & Economia*. Tradução: Luis Marcos Sander, Francisco Araújo da Costa. 5ª ed, Porto Alegre: Bookman, 2010.

FARIAS, Adriana. Delegacias de polícia criam “meta” para número de flagrantes. *Veja SP*, São Paulo, 26 fev. 2018. Disponível em: <<https://vejasp.abril.com.br/cidades/delegacias-de-policia-criam-meta-para-numero-de-flagrantes/>>. Acesso em: 02.set.2019.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. Análise Econômico-Comportamental do Direito *versus* Análise Comportamental do Direito. *Quaestio Juris*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 171-207, jan. 2019. DOI 10.12957. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestiojuris/article/download/31201/28025>>. Acesso em: 11.out.2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2015/>>. Acesso em: 17.set.2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2016/>>. Acesso em: 17.set.2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2017/>>. Acesso em: 17.set.2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>>. Acesso em: 17.set.2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Nota Técnica. Atlas da violência n 17. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/5531-8031-160322nt17atlasdaviolencia2016finalizado.pdf>>. Acesso em: 07.set.2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Atlas da violência 2017. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/atlas-da-violencia-2017/>>. Acesso em: 14.mai.2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Atlas da violência 2018. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/atlas-da-violencia-2018/>>. Acesso em: 14.mai.2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Atlas da violência 2019. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional190605_atlas_da_violencia_2019.pdf>. Acesso em: 07.jun.2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Monitor da Violência, consulta por dados sobre o sistema prisional brasileiro. Disponível em: <<https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/raio-x-do-sistema-prisional/>>. Acesso em 04.jun.2019.

GIGERENZER, Gerd. How to make cognitive illusions disappear, “beyond heuristics and biases”. *European Review of Social Psychology*, [S.l.], Vol. 2, No. 1, p. 83-115, fev. 1991. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.336.9826&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 20.mai.2019.

GIGERENZER, Gerd. On Narrow Norms and Vague Heuristics: A Reply to Kahneman and Tversk. *Psychological Review*, [S.l.], Vol. 103, No. 3, p. 592-596, 1996. Disponível em: <https://pure.mpg.de/rest/items/item_2547850/component/file_2561571/content>. Acesso em: 01.out.2019.

HOMELIN, Janaina Camelo. O papel de uma legislação penal mais responsável na redução do fluxo de entrada no sistema prisional. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 30-46, ago-set. 2017. ISSN 1981-1659. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/issue/view/24>>. Acesso em: 17.ago.2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático ex post*, vol. 2. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34504>. Acesso em 30.mai.2019.

INSTITUTO SOU DA PAZ. *O Processamento de Homicídios no Brasil e a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública em três estados: Alagoas, Santa Catarina e São Paulo*. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/o_processamento_de_homicidios_no_brasil.pdf>. Acesso em: 04.set.2019.

JOLLS, Christine; THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass. A behavioral approach to law and economics. *Stan Law Review*, [S.l.], p. 1471-1550, 1998. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1765/?utm_source=digitalcommons.law.yale.edu%2Ffss_papers%2F1765&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages>. Acesso em: 20.set.2019.

KAHNEMAN, Daniel; TIVERSKY, Amos. Choices, values and frames. *American Psychological Association*, [S.l.], Vol. 39, No. 4, p. 341-350, abr. 1984. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/44ea/b3013cb6c63a534570994c9cffe3935ec7ed.pdf>>. Acesso em: 01.out.2019.

KAHNEMAN, Daniel; TIVERSKY, Amos. Loss aversion in riskless choice: a reference-dependent model. *The Quarterly Journal of Economics*, [S.l.], Vol. 106, n. 4, p. 1039-1061, nov. 1991. Disponível em: <<http://www2.econ.iastate.edu/classes/econ642/babcock/tversky%20and%20kahneman.pdf>>. Acesso em: 29.set.2019.

KAHNEMAN, Daniel; TIVERSKY, Amos. The advances in prospect theory: cumulative representation of uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty*, [S.l.], n. 5, p. 297-323, 1992.

Disponível em: <http://psych.fullerton.edu/mBIRNBAUM/psych466/articles/Tversky_Kahneman_JRU_92.pdf>. Acesso em: 29.set.2019.

KOROBKIN, Russell B.; ULLEN, Thomas S. Law and behavioral science: removing the rationality assumption from law and economics. *California Law Review*, California, v. 88, n. 4, p. 1051-1144, jul. 2000. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/calr88&div=52&g_sent=1&casa_token=&collection=journals>. Acesso em: 03.out.2019.

MACHADO, Leonardo Marcondes. Policiais não podem ser “bonificados” por maior número de prisões. *CONJUR*, Brasília, 04 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-04/academia-policia-policiais-nao-podem-bonificados-maior-numero-prisoas>>. Acesso em: 05.set.2019.

MICHAEL, J. L. *Concepts and principles of behavior analysis*. Kalamazzoo, MI: Association for Behavior Analysis, 2004.

MORRISON, Wayne. *Filosofia do direito dos gregos ao pós-modernismo*, 2ª ed. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

MUGGAH, Robert; TOBÓN, Katherine Aguirre. *Citizen Security in Latin America: facts and figures*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018. Disponível em: <<https://igarape.org.br/en/citizen-security-in-latin-america-facts-and-figures/>>. Acesso em 04.mar.2019.

POLÍCIA... 2019. Polícia Civil precisa cumprir “meta”. *SINDSESP na mídia*, São Paulo, 05 agost. 2019. Disponível em: <http://www.sindspesp.org.br/noticias_det.asp?nt=2011>. Acesso em: 02.set.2019.

POLICIAIS... 2013. Policiais que ajudaram a cumprir metas vão ganhar bônus em SP. *Portal G1*, São Paulo, 23 maio 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/05/policiais-que-ajudarem-cumprir-metas-va-ganhar-bonus-em-sp.html>>. Acesso em: 02.set.2019.

RAMIREZ, Alenita. Polícia Civil precisa cumprir “meta”. *Correio Popular*, São Paulo, 04 agost. 2019. Disponível em: <https://correio.rac.com.br/_conteudo/2019/08/campinas_e_rmc/853647-policial-civil-precisa-cumprir-meta.html>. Acesso em: 02.set.2019.

RIBEIRO, Diaulas Costa; SIQUEIRA, Lia de Souza; TABAK, Benjamin Miranda. A participação social nas políticas de segurança pública como instrumento de redução de vieses à luz da análise econômico comportamental do direito. *Culturas jurídicas*, [S.l.], v. 04, n. 9, p. 171-207, set/dez. 2017, ISSN 2359-5744. Disponível em: <<http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/185/209>>. Acesso em: 11.out.2019.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1245, de 27 de junho de 2014. *Institui a Bonificação por resultados - BR aos integrantes das Polícias Civil, Técnico-Científica e Militar, e dá providências correlatas*. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 27 jun. 2014.

Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2014/lei.complementar-1245-27.06.2014.html>>. Acesso em: 25.out.2019.

SÃO PAULO. Resolução Conjunta CC/SG/SFP nº 07, de 03 de dezembro de 2019. *Dispõe sobre a definição, e os critérios de apuração e avaliação, dos indicadores globais da Secretaria da Segurança Pública, para fins de pagamento da Bonificação por Resultados – BR a seus servidores, a que se refere a LC 1.245-2014, no exercício de 2019*. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 04 dez. 2019. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20191204&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=4>>. Acesso em: 12.dez.2019.

SÃO PAULO. Resolução Conjunta CC/SG/SFP nº 08, de 03 de dezembro de 2019. *Dispõe sobre a fixação das metas para os indicadores da Bonificação por Resultados – BR da Secretaria da Segurança Pública no 1º semestre de 2019 e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 04 dez. 2019. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/DO/GatewayPDF.aspx?link=/2019/executivo%20secao%20i/dezembro/04/pag_0015_e952c46e6c55018e9ffaae54a6d49751.pdf>. Acesso em: 12.dez.2019.

SÃO PAULO. Resolução Conjunta CC/SG/SFP nº 09, de 03 de dezembro de 2019. *Dispõe sobre a fixação das metas para os indicadores da Bonificação por Resultados – BR da Secretaria da Segurança Pública no 2º semestre de 2019 e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 04 dez. 2019. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/DO/GatewayPDF.aspx?link=/2019/executivo%20secao%20i/dezembro/04/pag_0051_c47eb15a61ef8d770b2a0c962a6ed550.pdf>. Acesso em: 12.dez.2019.

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública. *Manual operacional do policial civil*. São Paulo: Delegacia Geral de Polícia, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecamilitar.com.br/wp-content/uploads/2016/02/148313378-manual-operacional-do-policial-civil-sp-160120151753.pdf>>. Acesso em: 10.out.2019.

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública. Resolução nº 157, de 27 de outubro de 2014. *Disciplina as ações de controle e acompanhamento do Programa de Bonificação por Resultados estabelecidos pela Lei Complementar 1.245, de 27-06-201*. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 27 out. 2014. Disponível em: <https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2014/executivo%2520secao%2520i/outubro/28/pag_0009_C59PL4TQN4HTPe8T018ENI6L3J6.pdf&pagina=9&data=28/10/2014&caderno=Executivo+I&paginaordenacao=100009>. Acesso em: 25.out.2019.

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública, consulta estatísticas de produtividade policial. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>>. Acesso em 23.nov.2019.

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública, consulta perfil de homicídio. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/PerfilHomicidio.aspx>>. Acesso em 23.nov.2019.

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública, consulta estatísticas taxa de delito. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>>. Acesso em 21.nov.2019.

SKINNER, B.F. *Ciência e Comportamento Humano*, 11ª ed. Tradução: João Carlos Todrov, Rodolfo Azzi. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SKINNER, B.F. Seleção por consequências. Tradução: Carlos Renato Xavier, Paulo Guerra Soares e Sérgio Cirino. *Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 129-137, 2007. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rbtcc/v9n1/v9n1a10.pdf>>. Acesso em: 20.mai.2019.

SKINNER, B.F. *Sobre o behaviorismo*, 10ª ed. Tradução: Maria da Penha Villalobos. São Paulo: Cultrix, 2006.

SKINNER, B.F. The phylogeny and ontogeny of behavior. *Science*, Washington-DC, v. 153, n. 3741, p. 1205-1213, set. 1966. Disponível em:<<https://pdfs.semanticscholar.org/d0c0/1e6febe42ff15a6f8f82e6187830e9161143.pdf>>. Acesso em: 28.dez.2019.

SKINNER, B.F. Selection by consequences. *Science*, Washington-DC, v. 213, n. 4507, p. 501-504, jul. 1981. Disponível em:<<https://discoversocialsciences.com/wp-content/uploads/2019/09/Skinner-selection-by-consequences.pdf>>. Acesso em: 28.dez.2019.

SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H. *Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*. Tradução: Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

THALER, Richard H. *Misbehaving: A Construção Da Economia Comportamental*. Tradução: George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.