

# **ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO E POLÍTICA CRIMINAL: uma análise econômica do direito penal na formação de políticas preventivas mais eficientes.**

Pedro Elpídio Ponciano Lima<sup>1</sup>

Thaize de Carvalho Correia<sup>2</sup>

**RESUMO:** Pretendeu-se com este artigo realizar um estudo da ferramenta de análise de custo-benefício, oriunda da disciplina da economia, visando entender sua possibilidade de aplicação na formação de políticas criminais mais eficientes. Tal ferramenta pode ser capaz de se adequar ao direito penal e, portanto, ser utilizada pelos tomadores de decisão na elaboração de políticas criminais mais eficientes, necessidade premente dada a escassez de recursos estatais destinados à redução da criminalidade. Objetivou-se com esse artigo, durante a análise, vislumbrar se a aplicação dessa ferramenta possui eficácia como solução para elaboração de políticas criminais preventivas. Através de revisão bibliográfica foi realizado breve síntese dos conceitos estudados, buscando harmonizar e entender a aplicação da ferramenta dentro de uma perspectiva jurídico-penal. Dessa maneira, buscou-se compreender se o uso da ferramenta é adequado e viável, na construção da política criminal, e se deve, portanto, seu uso ser incentivado pelos tomadores de decisão do Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Análise de Custo-Benefício. Política Criminal. Teoria Econômica do Direito Penal.

**ABSTRACT:** The purpose of this article was to carry out a study of the cost-benefit analysis tool, derived from the discipline of economy, to understand the possibility of its application in the formation of more efficient criminal policies. Such a tool may be able to adapt to criminal law and, therefore, be used by decision makers in the development of more efficient criminal policies, a pressing need given the scarcity of public resources that are applied to reduce crime. The objective of this article was, during its analysis, to see if the application of this tool is able to present an efficient solution for the elaboration of preventive criminal policies. Through a bibliographic review, a brief synthesis of the studied concepts was carried out, seeking to harmonize the application of the tool within a legal-penal perspective. In this way, we sought to understand whether the use of the tool is adequate and viable, in the construction of criminal policy, and whether its use should therefore be encouraged by decision makers in the Brazilian State.

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Universidade Católica do Salvador. Pós-graduando em Ciências Criminais pela Universidade Católica do Salvador.

<sup>2</sup> Possui graduação em DIREITO pela Universidade Católica do Salvador (2007), mestrado (2012) e doutorado (2020) em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Professora de Direito Processual Penal da Universidade do Estado da Bahia e da Universidade Federal da Bahia. Coordenadora da Especialização em Ciências Criminais da Universidade Católica do Salvador.

**Keywords:** Cost-Benefit Analysis. Criminal Policy. Economic Theory of Criminal Law.

**SUMÁRIO: 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS 2. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO PENAL 3. ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS**

### **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O presente trabalho se propôs a analisar dentro do viés interdisciplinar, entre Direito e Economia, a possibilidade do uso da ferramenta de análise de custo-benefício, para a construção políticas criminais mais eficientes na redução daquelas atividades apontadas pela sociedade como crime. Para tanto, é necessário construir inicialmente uma estrutura de compreensão sobre o que leva o ser humano a cometer atos criminosos, e para tanto elegemos a perspectiva da teoria do Modelo Econômico do Direito Penal.

Dentro da teoria proposta, em especial sua análise do comportamento individual, podemos inferir que este seria baseado no pressuposto de que as pessoas escolhem racionalmente as oportunidades apresentadas, buscando atingir o maior bem possível para si mesmas, de acordo com suas referências subjetivas e individuais. De acordo com este modelo, se as oportunidades ou preferências de uma pessoa mudam, então as escolhas dessa pessoa mudam igualmente para satisfazer suas preferências. Assim, o modelo econômico sugere pelo menos dois modos pelos quais a sociedade pode promover o comportamento individual desejado, e no caso específico, aquele comportamento não criminoso: moldar a oportunidade individual para dar incentivo ao comportamento desejado, ou moldar as preferências do indivíduo, aumentando sua predileção pelo comportamento socialmente desejado.

Até o momento, os estudiosos, dentro dos campos do Direito e Economia, vêm enxergando o Direito Penal como instrumento basilar para modificação de comportamentos através da construção de políticas, no caso políticas criminais. De acordo com o trabalho de Gary Becker, autor da teoria elencada para esse estudo, a função punitiva do Direito Penal vem tendo resultado limitado na redução da atração das pessoas por oportunidades consideradas pela sociedade como atividades criminais, ou seja, vem falhando em produzir uma eficácia ótima na indução de conformidade com o direito penal.

Embora esta função punitiva tenha se provado pouco frutífera, neste artigo, apresenta-se uma visão da análise econômica do Direito Penal, e, em especial, o uso da ferramenta de análise de custo-benefício, como ferramenta de modelagem de preferência do ser humano, possivelmente mais eficaz na prevenção do crime, se utilizada dentro da construção de políticas criminais. Defende-se que, além de criar desincentivos para atividades criminosas, a política criminal, dentro do escopo da punição, visa promover várias normas oficiais de comportamento individual, moldando as preferências da população, e, ademais, pode criar benefícios e incentivos para aqueles comportamentos socialmente desejados.

Esta análise pretende entender se o uso da ferramenta de análise custo-benefício pode auxiliar na decisão da sociedade em tornar determinada atividade crime, e qual seria a punição devida, na perspectiva de que a sociedade somente deve usar tal etiqueta quando os benefícios sociais, de modificar a preferência individual, superem os custos sociais, da aplicação de tal etiqueta somados ao da punição pela não-conformidade. No entanto, uma vez que esta ponderação entre custos e benefícios sociais são conduzidos por meio de um processo político, com base na ética e padrões morais, que requer estimativas de custos de mudança de oportunidades e preferências, concluí que outras disciplinas são úteis, nesse caso a Economia, e em especial a análise de custo-benefício, para informar a construção de políticas criminais dentro do modelo do Direito Penal Econômico.

Justifica-se este trabalho, dado as limitações do artigo apresentado, como um pontapé dentro do estudo interdisciplinar em temática considerada importante, dado o cenário de violência urbana, e da incapacidade do Estado brasileiro de gerir uma política de segurança pública nos moldes esposados pela nossa Constituição Federal.

Sendo assim, é necessário explicitar o passo-a-passo do uso da ferramenta, que vem sendo utilizada regularmente em países desenvolvidos, para melhor entender como esses mecanismos estão sendo utilizados e se esse instrumento pode ser adequado ao nosso contexto sociocultural. Torna-se necessário abordar, mesmo que incipientemente, nesse artigo, se tais programas implementados após o uso da ferramenta da análise de custo-benefício, dentro da política criminal, podem funcionar em comunhão com o nosso ordenamento jurídico atual para a redução dos fatores criminológicos, funcionando de forma a reduzir e prevenir o crime.

Este artigo utiliza da metodologia de revisão bibliográfica, buscando conceituar a discussão mais recente sobre os tópicos apresentados e com isso fundamentar a análise pretendida. O último capítulo aborda a ferramenta de análise de custo-benefício em si e seu passo-a-passo para aplicação como vem sendo utilizada em outros países, expondo seu uso pragmático na formação de determinada política criminal. Dentro dessa ótica maior, procura-se suscitar o debate sobre a eficácia da utilização da política criminal dentro do Estado brasileiro, dentro da perspectiva de criminalização ou legalização das atividades possíveis, encapsuladas pelo sistema de preferências humanas.

## **2. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO PENAL**

Apesar da aparente dificuldade de visualizar a interdisciplinaridade entre os campos do Direito e da Economia, essa junção torna-se cada vez mais premente dado a necessidade de reconhecer os recursos insuficientes do Estado brasileiro em alcançar aqueles preceitos fundamentais encartados em nossa constituição. A discussão torna-se, pois, inexorável. É possível conceituar tal interdisciplinaridade como um estudo lastreado na aplicação das ciências econômicas ao arcabouço legal e constitucional de determinado Estados, e, também, às suas estruturas sociopolíticas.

Para Richard Posner<sup>3</sup>, essa junção compreende “a aplicação das teorias e métodos empíricos da economia para as instituições centrais do sistema jurídico”. Expandindo Posner temos nas palavras de Bruno Salama:

A disciplina de Direito e Economia origina-se a partir de duas tradições intelectuais: a economia política e o realismo jurídico. A economia política surge com Adam Smith, que se interessou pelo Direito principalmente em razão da sua importância para o funcionamento dos mercados. A tradição da economia política constitui a espinha dorsal daquilo que posteriormente se convencionou chamar de “ciência econômica”. Essa tradição encontrou espaço nas faculdades de Direito principalmente através da disciplina de Direito Econômico, que se ocupa da regulação e intervenção do Estado nos mercados. Mas é importante notar que o Direito Econômico captura parte – no fundo, apenas uma pequena parte – do temário da disciplina de Direito e Economia. Isso porque em Direito e Economia o estudioso se ocupa dos incentivos postos por cada instituto jurídico individualmente tomado, e não necessariamente de um mercado. Isso quer dizer que a análise em Direito e Economia engloba o estudo da regulação dos mercados pelo Estado, embora, como veremos adiante, a esta não se limite.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> POSNER, Richard. *An Economic Theory of the Criminal Law*. 1985. P. 13.

<sup>4</sup> SALAMA, Bruno M. *Estudos em direito & economia: micro, macro e desenvolvimento*. Virtual Gratuita. FVG. 2017. P. 17.

Dentro dessa perspectiva, pode-se argumentar que a Economia forneceria uma teoria sobre como as pessoas reagiriam as leis, sendo lastreada em sua reação a incentivos (positivos e negativos) e construindo um pano de fundo capaz de avaliar as mais variadas políticas públicas, tudo dentro da ótica de que “as leis não são apenas argumentos técnicos; elas são o instrumento para se atingir objetivos sociais importantes”<sup>5</sup>.

A base do modelo econômico de comportamento individual é o pressuposto que as pessoas escolhem racionalmente entre as oportunidades de alcançar a maior satisfação de suas preferências. Quebrando essa suposição em suas partes componentes, os economistas veem as escolhas individuais como duas funções. A primeira é a de "restrição" ou de "conjunto de oportunidades", que especifica o conjunto de todas as oportunidades viáveis para cada indivíduo<sup>6</sup>. A segunda função é a "função de preferência", que especifica a classificação das oportunidades de um indivíduo da menos para a mais preferida<sup>7</sup>.

Às vezes, os economistas visualizam essa ordem de oportunidades de acordo com a satisfação, ou utilidade, que cada oportunidade trará ao indivíduo e fazem referência a ele como a denominada "função de utilidade" do indivíduo<sup>8</sup>. Os economistas presumem que o indivíduo é racional, no sentido de que suas preferências são completas, reflexivas e transitivas, e que o indivíduo escolherá a oportunidade que produz a maior utilidade de acordo com suas preferências<sup>9</sup>.

Assim, o modelo dos economistas para o problema da escolha individual é um de maximização restrita em que o indivíduo escolhe entre suas oportunidades viáveis (por isso restrita) para maximizar a utilidade individual. Este modelo de escolha individual sugere pelo menos dois métodos pelos quais a sociedade pode procurar influenciar o comportamento individual<sup>10</sup>. O primeiro seria construir políticas para moldar as oportunidades entre as quais um indivíduo pode escolher, ou seja, a sociedade pode usar impostos ou subsídios para fomentar as oportunidades individuais, ampliando o escopo daqueles comportamentos considerados desejados, e reduzindo, igualmente, aqueles comportamentos indesejados. O segundo seria o de construir políticas criminais capazes de moldar as preferências sobre as

---

<sup>5</sup> COOTER, Robert. ULEN, Thomas. Direito & economia. Porto Alegre. Booksman. 2010. P. 26.

<sup>6</sup> VARIAN, H. Análise Microeconômica. (1984). P. 20-21.

<sup>7</sup> VARIAN, H. Análise Microeconômica. (1984). P. 290.

<sup>8</sup> VARIAN, H. Análise Microeconômica. (1984). P. 111.

<sup>9</sup> VARIAN, H. Análise Microeconômica. (1984). P. 112.

<sup>10</sup> VARIAN, H. Análise Microeconômica. (1984). P. 118.

oportunidades dentre as quais o indivíduo faz sua escolha. Ou seja, a sociedade pode aplicar punições, recompensas ou mesmo a educação formal, para incutir preferência pelo comportamento desejado. Tradicionalmente, os economistas analisam apenas o método de criação de oportunidades como modo de afetar o comportamento individual, assumindo que as preferências individuais são exógenas e imutáveis<sup>11</sup>.

Ademais, no contexto especial das condutas do crime, o indivíduo deve decidir se o seu envolvimento em atividades consideradas criminosas ou não criminosas trará, para si, a maior utilidade<sup>12</sup>. Esta decisão dependerá das oportunidades oferecidas ao indivíduo, criminosas e não-criminosas, e as referências do indivíduo com respeito a essas oportunidades.

Todas as outras coisas sendo iguais, uma pessoa decidirá se envolver no crime se as oportunidades criminosas forem suficientemente remuneradoras em comparação com suas oportunidades não-criminosas, ou se a pessoa tem um desprezo suficientemente baixo pela atividade criminosa<sup>13</sup>.

Em termos de teorias tradicionais de punição criminal, políticas que diminuem a expectativa de remuneração do crime pelo indivíduo, ou a aceitação/preferência pela atividade criminosa, são ditas como eficazes a dissuadir a atividade criminosa, enquanto aquelas atividades que aumentam a recompensa esperada pela execução de atividades não-criminais são consideradas como aptas a socializar o indivíduo<sup>14</sup>.

Dentro da mesma análise econômica, temos que o crime pode ser caracterizado como uma externalidade, ou seja, uma ação ou atividade pela qual uma determinada pessoa realiza suas preferências apesar do fato de outras pessoas terem preferências incompatíveis<sup>15</sup>. Devido à incompatibilidade de preferência, a pessoa que realiza a atividade criminosa impõe custos às pessoas que ela afeta e que têm preferências distintas, causando conflito social. Se não há um “mercado”, que no escopo desse artigo poderia ser visto como um sistema de justiça penal, no qual quem “perde” algo pode cobrar de quem “ganha” os custos

---

<sup>11</sup> VARIAN, H. *Análise Microeconômica*. (1984). P. 119-120.

<sup>12</sup> BLOCK, M. K. e HEINEKE, J. M. *A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice*. *American Economic Review*. 1975. Vol. 65. 3ª edição. P. 314-25.

<sup>13</sup> BLOCK, M. K. e HEINEKE, J. M. *A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice*. *American Economic Review*. 1975. Vol. 65. 3ª edição. P. 322-323.

<sup>14</sup> EHRLICH, Isaac. *On the Usefulness of Controlling Individuals: An Economic Analysis of Rehabilitation, Incapacitation, and Deterrence*. *American Economic Review*. 1981. Vol. 71. 3ª Ed. P. 307-22.

<sup>15</sup> VARIAN, H. *Análise Microeconômica*. 1984. P. 259.

que eles sofreram, esses custos são “externos” ao “ganhador” – e daí a externalidade previamente mencionada –, não afetando sua decisão de engajar, ou não, na atividade criminosa. Como resultado, o “ganhador” pode decidir empreender a atividade mesmo que o benefício auferido por ele seja menor do que os custos que tal atividade impõe à outras pessoas e à sociedade.<sup>16</sup>

Tal externalidade apresenta-se como um problema de eficiência e de bem-estar social, porque não haveria um “mercado” (ou sistema de justiça) em que a pessoa que empreende em atividades criminosas é cobrada pelos custos que tal atividade impõe a outras pessoas. A solução tradicional para este problema é a cobrança de um “imposto” sobre tal externalidade, em igual montante aos seus custos externos. Esta solução foi proposta pela primeira vez por Arthur Pigou e, portanto, é chamado de “imposto pigouviano”<sup>17</sup>. O imposto pigouviano, em essência, cria um “mercado” no qual a pessoa que cria a externalidade é cobrada pelos custos externos de sua atividade. Tal pessoa é, portanto, forçada a levar em consideração - ou “internalizar” – esses custos, para decidir se vai se envolver na atividade pretendida. No caso ela vai decidir se envolver em tal atividade somente se os benefícios que ela recebe excedam os custos externos. O resultado da aplicação dessa “taxa” ou “imposto”, proposto por Pigou, seria de que os custos da atividade criminosa ultrapassem seus benefícios, portanto coibindo-o.

Esta solução tradicional é a que foi analisada por Gary Becker em seu modelo econômico do crime<sup>18</sup>. Becker posiciona a sanção estatal pelo desvio criminoso como um “imposto” ou preço que a sociedade impõe a conduta considerada como crime visando criar oportunidades criminosas menos lucrativas ou atraentes<sup>19</sup>. Com tal sanção, uma pessoa cometerá um crime apenas se os benefícios desse crime excederem os custos externos do crime para a sociedade, dado sua susceptibilidade a punição no valor desse custo social<sup>20</sup>. Como os criminosos nem sempre são capturados e condenados, a pena real imposta a um criminoso condenado teria que exceder os custos externos do crime para que o medo pela expectativa de punição se iguale ou supere os custos externos.

---

<sup>16</sup> BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy. Vol. 76. No. 2. The University of Chicago Press. 1968. P. 169-172.

<sup>17</sup> PIGOU, A. The economics of welfare. 1924. 2ª Ed. P. 56-62.

<sup>18</sup> BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy. Vol. 76. No. 2. The University of Chicago Press. 1968. P. 188-89.

<sup>19</sup> Ibid. P. 191-192.

<sup>20</sup> Ibid. P. 191.

Destarte, porque no modelo de Becker o único propósito das sanções criminais seria o de criar incentivos para um comportamento mais socialmente eficiente e obstáculos para os menos, o objetivo da punição criminal pode ser cumprido impondo-se tanto uma pena de prisão ou seu equivalente monetário em multa. Becker argumenta que, para minimizar os custos do nosso sistema de justiça criminal, deveríamos primeiro contar com penalidades em forma de valores monetários e somente recorrer as medidas restritivas de liberdade, alternativa de custo social mais elevado, apenas para os criminosos que não podem pagar uma multa apropriada<sup>21</sup>.

Toda a discussão acerca da Teoria Econômica do Direito, em especial sua aplicação na esfera criminal, e aqui delimitada dentro da concepção de Becker, traz uma inteligência fundamental para a formação da política criminal, contudo apesar de ser louvável, por tentar enfrentar o paradigma da violência urbana através de uma lente objetiva. Contudo, determinada teoria apresenta certos problemas, apontados por, entre outros, Steven Shavell<sup>22</sup> e Richard Posner<sup>23</sup>.

Problemas entre os quais se pode-se enquadrar: a questão de que os crimes sempre serão cometidos já que alguns dos criminosos acreditarão erroneamente que os benefícios do crime superam as penalidades esperadas; a desconexão ou erro de cálculo por parte do indivíduo; a pena financeira como uma pena exculpatória para os ricos e danosa para os pobres; a questão de que o legislador, por vezes, definirá erroneamente penas muito baixas para alguns crimes e muito altas para outros<sup>24</sup>.

Este último é um problema muito grave, da perspectiva do *quantum* de pena, pois parte da solução oferecida por Becker é justamente o estabelecimento de punições devera gravosas aptas a compensar o custo social externalizado. A gravidade do problema se dá pelo fato de que eventualmente pessoas serão condenadas pelos tribunais, e que algumas dessas inevitavelmente será inocentes, e, portanto, sofrerão tais penalidades gravosas impostas pela lei sem merece-las.

Para Shavell, por exemplo, o erro de quantificação dessas penalidades impedirá as pessoas de realizarem atividade desejáveis, mas apenas marginalmente legais, porque elas não terão certeza se poderão ser condenados por um crime da

---

<sup>21</sup> Ibid. P. 193.

<sup>22</sup> SHAVELL, Steven. KAPLOW, Louis. Economic Analysis of Law. 1999.

<sup>23</sup> POSNER, Richard. An Economic Theory of the Criminal Law. 1985.

<sup>24</sup> SHAVELL, Steven. KAPLOW, Louis. Economic Analysis of Law. 1999. P. 242.

qual a pena é muito grave<sup>25</sup>. Igualmente, sanções criminais arbitrariamente altas podem destruir o outro viés que seria o incentivo pelo bom comportamento, ofuscando esse ponto de modificação da preferência humana<sup>26</sup>.

A exemplo, se roubo e assassinato carregam a pena de morte, podemos ter muito menos roubos, mas naqueles roubos que ocorrem, o criminoso provavelmente matará todas as testemunhas, já que para ele a punição será a mesma. Como resultado, apenas aumentar as penalidades para prevenir o crime impõe custos à sociedade na forma de punição equivocada de pessoas inocentes, dissuasão de benefícios, impedimento de atividades marginalmente lícitas, e ofuscação de incentivos para o bom comportamento<sup>27</sup>.

Dadas todas essas prévias considerações sobre o modelo de Becker, e as pertinentes críticas de Posner e Shavell, pode-se inferir que a análise econômica do Direito Penal é ferramenta útil, mas que possui determinados percalços que devem ser evitados, ou pelo menos serem reconhecidos pelo tomador de decisão, na hora de aplicar determinada teoria na construção e implantação da política criminal.

Dessa forma, para a aplicação do modelo comportamental e de alguns outros preceitos da Teoria Econômica do Direito Penal, é necessário a análise aprofundada dos impactos das políticas criminais que podem ser esposadas, para tanto, esse artigo pretende investigar a ferramenta de análise de custo-benefício como mecanismo de maior garantia de impacto benéfico na hora de se aplicar e de se pensar política criminal.

### **3. ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO**

Os formuladores de políticas de justiça criminal pelo mundo, especialmente nos países desenvolvidos, estão cada vez mais se voltando para a análise de custo-benefício (ACB) para obter informações sobre as consequências econômicas de prevenção e controle do crime. A ACB é percebida como um meio de determinar se vale a pena implementar determinada política criminal, já que com limitados recursos de controle e prevenção das atividades consideradas criminosas, escolhas difíceis

---

<sup>25</sup> Ibid. P. 243.

<sup>26</sup> Ibid. P. 526-527.

<sup>27</sup> Ibid. 243-244.

devem ser feitas, e, portanto, argumenta-se que aplicação da referida ferramenta seria apta a produzir os maiores ganhos a partir dos menores investimentos<sup>34</sup>.

O objetivo do ACB é medir as consequências econômicas de políticas e programas para as comunidades que pagam por esses programas, e, posteriormente, descrever os vários efeitos das escolhas governamentais sobre o bem-estar humano, medindo seu impacto dentro de uma escala monetária<sup>35</sup>. Segundo Dhiri e Brand<sup>36</sup> “by systematically recording and comparing the cost of inputs with the outputs and outcomes of an intervention, the analysis allows us to determine the economic efficiency of interventions<sup>37</sup>”.

Muito da literatura de custo-benefício é dedicada a debates filosóficos sobre se os resultados econômicos são um mecanismo apropriado para medir o efeito do crime na qualidade de vida. Os críticos da ACB afirmam que programas que afetam a qualidade de vida de uma pessoa não podem ser avaliados puramente em termos monetários<sup>38</sup>.

Enquanto este debate continua, uma questão ainda mais básica tem sido quase totalmente ignorada pelos pesquisadores. Ou seja, o modelo da ACB, que é rotineiramente usado em outros países para definição de política criminal, em especial nos Estados Unidos, pode medir com precisão os efeitos econômicos do crime dentro do conceito de justiça? Seria a ACB instrumento apto para responder determinadas perguntas sobre o real custo de determinada política criminal? Seus resultados? É apta a comparar esses resultados com outras políticas concorrentes na mesma área? É capaz de responder sobre a necessidade de expansão, redução ou cancelamento de determinada política criminal? Essas são perguntas importantes, e pretende-se, nesse artigo, explorar as possíveis respostas, através da compreensão mínima do método em sua prática.

A ACB possui suas raízes intelectuais na economia do bem-estar (*welfare economy*), especificamente na construção do que é chamado “eficiência de Kaldor-

---

<sup>34</sup> MISHAN, E. J. *Cost-benefit Analysis: An Informal Introduction*. Allen & Unwin. 2ª Ed. 1976. P. 31.

<sup>35</sup> *Ibid.* P. 33.

<sup>36</sup> DHIRI, S. BRAND, S. – *Analysis of Costs and Benefits: Guidance for Evaluators*. Research, Development and Statistics Directorate. 1999. P. 11.

<sup>37</sup> Ao registrar e comparar sistematicamente o custo dos insumos com os produtos e resultados de uma intervenção, a análise nos permite determinar a eficiência econômica das intervenções. (tradução nossa).

<sup>38</sup> POSNER, Richard. *An Economic Theory of the Criminal Law*. 1985. P. 191.

Hicks<sup>39</sup>, e grande parte da literatura técnica sobre ACB continua a se pautar por essa régua. Geralmente, os aplicadores da ACB testarão se determinado programa resultou em uma balança positiva de impactos. Por vezes essa análise é feita com enfoque sobre os resultados individuais dos participantes, contudo, a ACB deve ser utilizada, prioritariamente, para testar se uma hipótese sobre a intervenção resultou em uma mudança no bem-estar econômico dentro da comunidade que atende. Essa é a perspectiva que vem sendo a dominante dentro da aplicação da ACB, já que o objetivo de fato, em praticamente todas as intervenções da justiça criminal, é melhorar a segurança pública, e, portanto, fundamental que os efeitos do bem-estar sejam medidos no nível social, e não individual<sup>40</sup>.

Conceitualmente, esta abordagem liga os efeitos do programa diretamente ao da comunidade atendida pela política pública. Portanto, seja a população diretamente afetada pequena ou grande, a pesquisa reconhece que o programa é financiado pela comunidade em geral e pode ter efeitos sobre a comunidade além daqueles diretamente observados nas pessoas dentro da análise. Desse modo as mudanças no bem-estar da comunidade, oriundas de determinada política criminal, podem ser muito mais substanciais do que aquelas diretamente associadas com os seus participantes.

A abordagem usual para a ACB em estudos de crime é a seguinte: um analista de ACB desenvolve estimativas dos custos de um programa ou política por meio de observação direta, entrevistas semiestruturadas e revisão de documentos.

Em seguida, o analista cria as estimativas de benefícios do programa, geralmente da literatura existente sobre tais benefícios<sup>41</sup>. Uma concomitante, porém, separada, avaliação de impacto irá isolar os efeitos do programa ou política, e o analista irá transformar os efeitos do programa em estimativas de custos e benefícios, produzindo uma relação custo-benefício.

Para fazer essa transformação, a maioria pesquisadores de custo-benefício empregam uma abordagem direta, onde os resultados de uma avaliação de impacto

---

<sup>39</sup> Em teoria econômica, uma alteração na alocação de recursos é dita eficiente de Kaldor-Hicks quando produz mais benefícios do que custos.

<sup>40</sup> BOARDMAN, A. E. Et al. Costbenefitanalysis; concepts and practice. 2001. 2ª Ed. Englewood Cliffs, NJ. P. 88.

<sup>41</sup> MILLER, T. R. COHEN, M. A. WIERSMA, B. Victim costs and consequences: A newlook (National Institute of Justice research report). Washington, DC: Department of Justice. 1996.

passam por uma adequação dos resultados às estimativas previamente monetizadas dos efeitos do programa<sup>42</sup>.

De maneira mais elaborada, pode-se explicar a aplicação da técnica em três passos<sup>43</sup>. O primeiro passo ao realizar a ACB é desenvolver de forma independente as estimativas dos custos do programa ou política criminal. Os custos do programa de justiça criminal são geralmente divididos nas seguintes quatro áreas: (a) despesas diretas do projeto; (b) estimativas do valor dos recursos públicos que serão usados pelo programa, como o tempo do oficial de justiça, agente penitenciário, agente de serviço social, ou qualquer outro custo resultante de uma referência a um provedor de serviço do Estado; e (c) estimativas dos custos de serviços ou de infraestrutura usados pelo programa, como o custo prisional ou de determinada unidade de saúde ou de educação. Estas estimativas de custo são desenvolvidas por meio de uma revisão de relatórios financeiros, orçamento público e relatórios de transparência, além de entrevistas com funcionários-chave. O quarto tipo de custos (d) são aqueles definidos como a diferença no uso dos recursos do programa em comparação com a condição anteriormente posta. Essas diferenças são geralmente isoladas em uma estrutura de avaliação, que possibilita a compreensão eficiente da análise.

O segundo passo é a elaboração de estimativas dos benefícios do programa ou política pública. Tais estimativas de benefícios podem ocorrer de duas maneiras. Primeiro, há um conjunto de custos públicos que podem ser reduzidos se o programa for bem-sucedido ou aumentados se não for. Estes podem ser divididos em benefícios diretos (por exemplo, relacionados aos custos com repressão ao crime, exemplo da persecução criminal, das forças de segurança pública, do sistema de justiça criminal até o sistema de execução penal) e benefícios indiretos, como mudanças na receita pública (por exemplo, aumentos na receita tributária dos participantes que ao serem socializados passam a ser contribuintes do fisco). Em segundo lugar, muitas vezes há um conjunto de benefícios na esfera privada associado às políticas públicas que apresentam bons resultados, como aqueles benefícios associados à redução da vitimização criminal, e até mesmo melhores resultados no campo de saúde pública. Por exemplo, quando um crime é evitado, os

---

<sup>42</sup> CARTWRIGHT, W. S. Cost-benefit analysis of drug treatment services: Review of the literature. *Journal of Mental Health Policy and Economics*. 2000. Vol. 3. P. 11-12.

<sup>43</sup> BOARDMAN, A. E. Et al. *Costbenefitanalysis; concepts and practice*. 2001. 2ª Ed. Englewood Cliffs, NJ. P. 121.

indivíduos que não são vitimizados não incorrem em custos ao sistema público de saúde, não perdem suas rendas, não oneram o sistema de previdência social e outros resultados ruins. Geralmente, essas diferenças nos resultados são desenvolvidas por meio de uma avaliação de impacto formal. Todas as estimativas das consequências econômicas são calculadas nos resultados do programa (por exemplo, o tamanho do benefício monetário de cada um) e são geralmente desenvolvidos a partir da literatura existente de custo-benefício<sup>44</sup>.

Por fim, o último passo é realizar a integração entre a estimativa de custos e benefícios com a avaliação de impacto. Nessa etapa final da análise de custo-benefício identificam-se os principais resultados programáticos e determina-se se esses resultados diferem significativamente do *status quo ante* (ou outro grupo de comparação apropriado). Se diferenças significativas nos resultados são observadas, então as estimativas dos benefícios/custos do programa devem ser avaliadas mais profundamente. Geralmente, presume-se que não é apropriado atribuir efeitos, positivos ou negativos, a um programa onde mudanças significativas, resultantes do programa, não foram observadas. Contudo, uma vez que um efeito foi significativo, e que tal efeito pode ser demonstrado, deve-se associar a cada mudança o seu efeito benéfico e multiplicar pela frequência com que essa mudança ocorreu. Esses benefícios são então agregados para determinar o benefício líquido total do programa. Por fim, esses benefícios são então comparados aos custos líquidos, geralmente na forma de uma relação custo-benefício<sup>45</sup>.

Em resumo, as três etapas tradicionais do ACB são para (a) medir os custos, (b) estimar os efeitos benéficos e (c) medir os efeitos e mudanças nas atividades alvo do programa (como a atividade delituosa).

A ACB é comumente usada em pesquisas de justiça criminal, sendo o método rotineiramente aplicado na avaliação de políticas criminais. Contudo, existem críticas de que a ferramenta deixa a desejar quando não implementada com cuidado metodológico. Pequenos erros resultantes de problemas comuns durante a avaliação, como pequenos tamanhos de amostra e efeitos de seleção, são ampliados pela estrutura da ACB. Em particular, eventos raros com grandes custos ou benefícios podem obscurecer todos os outros efeitos do programa. Como a segurança pública está no centro do controle do crime, é fundamental que a ACB

---

<sup>44</sup> Ibid. P. 133-135.

<sup>45</sup> Ibid. P. 136-137.

capte os efeitos da política de controle do crime no nível da comunidade. Mover a unidade de análise dos efeitos de nível individual para comunitário pode resolver estes problemas<sup>46</sup>.

Ademais, somente com a correta aplicação da ACB sobre determinado programa é que será possível determinar se a sua execução levou a um resultado diferente do que teria ocorrido sem o programa. Por fim, é na fase do estudo comparativo, *a posteriori*, usando técnicas de amostragem, entre grupo controle e grupo experimental, que o pesquisador/aplicador da ACB isolará os efeitos do programa e determinará se as diferenças observadas ocorreram por acaso ou se essas diferenças podem ser atribuídas ao programa<sup>47</sup>.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do escopo bibliográfico do artigo pôde-se observar que a sociedade emprega políticas criminais tanto na esfera de controle das oportunidades como em métodos de modelagem de preferências. Age, portanto, na busca por de modelo que permita a compreensão mais aproximada dos comportamentos criminosos, e, posteriormente, reduza o custo da sua externalidade.

A política criminal ideal e eficaz para empregar tais métodos dependerá da avaliação que a sociedade faz da utilidade das políticas e programas sob a perspectiva do custo social para moldar oportunidades e preferências. Em geral, modelar oportunidades será mais barato do que modelar preferências porque moldar oportunidades requer menos recursos e envolve menos violação da autonomia individual.

Visto de tal ótica, dentro dos conceitos abordados, o direito penal pode ser tratado de forma útil como uma política de definição de preferências, mas a política criminal como um todo pode também ser vista como programas de controle e oferecimento de oportunidades.

Desse modo, a utilidade da análise de custo-benefício, quando metodologicamente bem aplicada, é salutar, capaz auxiliar na implementação de programas e políticas criminais capazes de realizar mudanças nos indicadores de nível macro na comunidade, especialmente por permitir medir o sucesso, ou insucesso, dessas intervenções, otimizando os escassos recursos estatais. De forma

---

<sup>46</sup> Ibid. P. 138-140.

<sup>47</sup> Ibid. P. 170-175.

que, se um programa apresentar efeitos positivos quando analisado no nível da comunidade, esse programa deve ser afirmado, e caso tais efeitos positivos pretendidos não possam ser claramente demonstrados, então é conceitualmente difícil justificar a manutenção do programa. De toda forma que se justificaria incluir no arsenal dos nossos tomadores de decisão tal ferramenta de análise, especialmente na construção de uma nova, e necessária, política criminal.

## REFERÊNCIAS

- BECKER, Gary S. **Crime and Punishment: An Economic Approach**. Chicago: The University of Chicago Press. *Journal of Political Economy*. Vol. 76. No. 2. 1968.
- BLOCK, M. K. e HEINEKE, J. M. **A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice**. *American Economic Review*. Vol. 65. 3ª edição. 1975.
- BOARDMAN, A. E. Et al. **Costbenefitanalysis: concepts and practice**. 2ª Ed. Englewood Cliffs, NJ. 2001.
- CARTWRIGHT, W. S. **Cost-benefit analysis of drug treatment services: Review of the literature**. *Journal of Mental Health Policy and Economics*. Vol. 3. 2000.
- COOTER, Robert. ULEN, Thomas. **Direito & economia**. Porto Alegre. Booksman. 2010.
- DHIRI, S. BRAND, S. – **Analysis of Costs and Benefits: Guidance for Evaluators**. Research, Development and Statistics Directorate. 1999.
- EHRlich, Isaac. **On the Usefulness of Controlling Individuals: An Economic Analysis of Rehabilitation, Incapacitation, and Deterrence**. *American Economic Review*. Vol. 71. 3ª Ed. 1981.
- MILLER, T. R. COHEN, M. A. WIERSMA, B. **Victim costs and consequences: A newlook** (National Institute of Justice research report). Washington, DC: Department of Justice. 1996.
- MISHAN, E. J. **Cost-benefit Analysis: An Informal Introduction**. Allen & Unwin. 2ª Ed. 1976.
- PIGOU, A. **The economics of welfare**. 2ª Ed. 1924.
- POSNER, Richard. **An Economic Theory of the Criminal Law**. 1985.
- SALAMA, Bruno M. **Estudos em direito & economia: micro, macro e desenvolvimento**. Virtual Gratuita. FVG. 2017.
- SHAVELL, Steven. KAPLOW, Louis. **Economic Analysis of Law**. 1999.
- VARIAN, H. **Análise Microeconômica**. 1984.