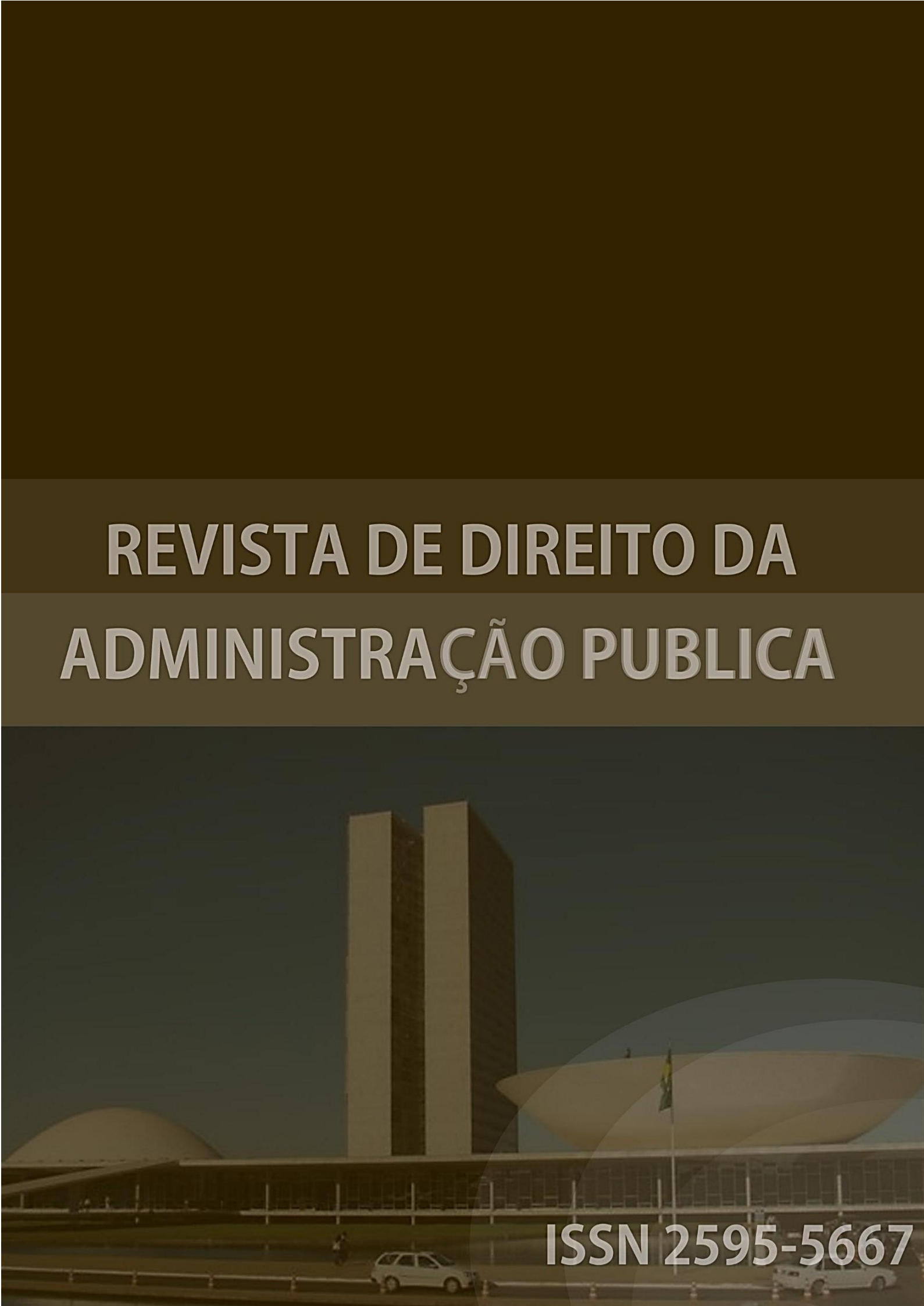


REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ANO Nº 05 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – DOSSIÊ TEMÁTICO – ESTADO
E POLÍTICAS PÚBLICAS - 2020**

ISSN 2595-5667

EDITOR-CHEFE:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2020.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piriapiri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO APLICADA EM POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DA RELEITURA DE ALGUNS DOS SEUS PRINCIPAIS INSTITUTOS.

THE LAW AND ECONOMICS THEORY APPLIED IN PUBLIC POLICIES THROUGH THE READING OF SOME OF ITS MAIN INSTITUTES.

Benedito Fonseca e Souza Adeodato¹

Daniela Gonçalves de Carvalho²

Data da submissão: 03/11/2020

Data da aprovação: 01/12/2020

RESUMO: Este artigo traz um breve estudo sobre a Análise Econômica do Direito, doravante denominada AED. Serão apresentados os principais aspectos teóricos da doutrina e seus principais autores. Em seguida, será feita uma releitura de alguns dos principais institutos da AED, tais como o desenvolvimento como liberdade e a maximização da riqueza, demonstrada a sua utilidade potencial na análise de políticas públicas no Brasil. Procura-se trazer um instrumental teórico a pesquisadores de políticas públicas, a gestores públicos e também aos curiosos sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE: Direito e Economia. Políticas públicas. Gestão financeira. Economia Instrumental. Maximizando a Riqueza.

ABSTRACT: This article brings a brief study on the Law and Economics, hereinafter referred to as AED. The main theoretical aspects of the doctrine and its main authors will be presented. Then, a re-reading of some of the main AED institutes will be made, such as development as freedom and the maximization of wealth, demonstrating its potential usefulness in the analysis of public policies in Brazil. It seeks to bring a theoretical tool to public policy researchers, public managers and also to those curious about the topic.

KEYWORDS: Law and Economics. Public policy. Financial management. Instrumental Economics. Maximizing Wealth.

¹ Atual Vice-Reitor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Possui mestrado em Economia Industrial pelo Instituto de Economia - IE/UFRJ (1985) e doutorado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ/UCAM (2015). Tem experiência na área de Administração Pública, com ênfase em Gestão, atua principalmente nos seguintes temas: direito, constituição brasileira, propriedade intelectual, direitos humanos, terrorismo, desenvolvimento econômico e políticas públicas.

² Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); área de concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas; linha de pesquisa: Estado, Constituição e Políticas Públicas. Pós-graduada em Direito do Estado pelo Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Católica de Petrópolis. Procuradora Federal (PGF/AGU).

INTRODUÇÃO.

A Análise Econômica do Direito, AED, é um campo que pressupõe o conhecimento e aplicação de teorias e aspectos econômicos no desenvolvimento do direito. Neste estudo, a AED será abordada especificamente como uma metodologia científica eficaz para o estudo de políticas públicas.

Há quem diga que a AED deveria, na verdade, ser chamada de Análise Científica do Direito (BODART, *passim*). Isto porque, de acordo com estes mesmos autores, a Economia foi a primeira ciência social aplicada a se valer de metodologia reconhecidamente científica. A metodologia econômica é profundamente ligada ao empirismo e à busca da eficiência.

A despeito de ter se tornado um princípio jurídico a partir da Emenda Constitucional 19, a eficiência é um conceito econômico. Por isso, passemos a situar a eficiência na Economia. O que é a Economia? Quando se fala em economia, pensa-se em dinheiro, mas é preciso abrir a mente para melhor compreender a ciência econômica. Para Adam Smith (2009), o direito e a economia eram facetas de uma mesma realidade social. Lionel Robbins (2012) diz que a economia é a ciência que estuda o comportamento humano como uma relação entre fins e meios escassos que possuem usos alternativos.

A Economia tem alguns pressupostos: as necessidades humanas são ilimitadas, os recursos são escassos, demanda, utilidade e individualismo metodológico. A sociedade moderna criou mais e mais necessidades, as quais os homens querem ver atendidas. Se os recursos não fossem escassos, não haveria conflito, nem escolha ou busca de maneiras de utilizar esses recursos escassos e, por conseguinte, não seria necessário estudar Economia. Se eu não tenho utilidade em um bem, não haverá demanda para eles. Individualismo metodológico – a economia olha para o indivíduo, como um ser de escolhas racionais. A partir do indivíduo, olha-se para a coletividade, buscando maximizar as riquezas e utilidades.

A Análise Econômica do Direito é uma teoria consistente na busca de possíveis soluções jurídico-econômicas para os conflitos gerados a partir da escassez de bens materiais. Este pode ser um ponto de partida deveras interessante ao estudo de políticas públicas.

1. Políticas Públicas e AED.

Para que possamos entender a aplicabilidade da AED em políticas públicas, mister se faz uma introdução ao estudo deste campo tão vasto. A política pública é um processo multidisciplinar complexo, que vem em resposta a um problema público. O problema público não é qualquer problema. Trata-se de um problema que atinge uma coletividade com repercussões sobre a efetividade de seus direitos. Bucci (1997, p. 89-93) entende que as políticas públicas são respostas governamentais e instrumentos capazes de efetivar os direitos sociais, ou seja, direitos fundamentais de segunda geração.

Políticas públicas podem ser definidas como programas de governo, envolvidos por diversos atores (governamentais ou não) para a resolução de um problema público e/ou efetivação de um direito (seja ele fundamental ou não).

A partir da identificação do problema público, passa-se à análise das possíveis soluções, inaugurando a primeira fase do ciclo das políticas públicas (SECCHI, 2016). Problema público é o caminho a ser percorrido entre o *status quo* e uma modificação na realidade factível. É um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só incomoda uma quantidade específica de atores sociais, dificilmente um problema público incomodará todo um corpo social. Uma política pública é um rumo desenvolvido para enfrentar um problema público. Política Pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos, como, por exemplo, atos normativos, legislações, programas, campanhas, obras, prestações de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros (SECCHI, 2016).

A partir da identificação do problema, a ideia de solucioná-lo com uma política pública deve entrar na agenda de governo. Agenda governamental – ou *agenda-setting* – engloba todos os temas para os quais o governo volta a sua atenção durante um período. Desse modo, a agenda governamental envolve decisões sobre quais políticas públicas devem ser formuladas e quais devem ser deixadas de lado.

Uma vez na agenda, passa-se à sua formulação, nesta fase de formulação são realizados estudos, experimentos e análises de custo-benefício sobre quais os caminhos possíveis a serem percorridos para a solução daquele problema. A formulação consiste na etapa da discussão acerca das soluções ou alternativas. Nesta fase ocorre a definição do objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as linhas de ação a serem tomadas. Em vista disso, o segundo passo do ciclo é caracterizado pelo detalhamento das alternativas já definidas

na agenda. Aqui as ideias são organizadas, os recursos alocados e, frequentemente, há consultas aos especialistas da área de incidência do problema público para estabelecer os objetivos e resultados que querem alcançar com as estratégias que são criadas. Nessa etapa, nos regimes democráticos, os atores criam suas próprias propostas e planos e as defendem diretamente (ANDRADE, 2016).

Em seguida, temos a fase da tomada de decisão dentro deste ciclo, consistente na sua terceira fase. Na tomada de decisão o gestor público escolhe qual caminho, dentre os possíveis, deve ser seguido. O estágio da tomada de decisão no processo político é aquele em que uma, mais de uma, ou nenhuma das opções debatidas durante a agenda é aprovada como curso oficial de ação. Se na formulação, diversos atores sociais (Organizações Não Governamentais – ONGs, associações de moradores, lobistas, dentre outros) podem apresentar suas sugestões para a solução do problema, na tomada de decisão esse número de atores diminui. Os que possuem o poder de decidir são os agentes estatais (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2009).

O tomador de decisão encontra três caminhos possíveis. O primeiro são as decisões negativas, pelas quais as características técnicas influenciam e levam em conta aspectos socioeconômicos para não tomar determinada postura. Exemplo comum de decisão negativa é o problema ambiental. Muitas vezes a natureza tem mais capacidade de se reconstruir sozinha do que com intervenções artificiais, é comum ver placas de “não entre. Área de recuperação ambiental” em algumas zonas de proteção ambiental. Neste caso, o tomador de decisão entendeu por bem nada fazer, apenas isolar a área degradada para que a natureza se recomponha.

Há, por outro lado, as escolhas positivas. Elas são as mais óbvias, consistem no planejamento de uma política pública para enfrentamento do problema. Por fim, há as não-decisões, que ocorrem quando, deliberadamente, o tomador de decisão desconsidera o problema. Aspectos internos e pessoais fazem com que o tomador de decisão ignore o problema, e a não-decisão, ao contrário da decisão negativa, não é desejada (SECCHI, 2016).

A quarta fase consiste na fase de implementação da política, é a “mão na massa”, ou seja, implementar o plano desenvolvido durante a tomada de decisão. Nesta fase, serão utilizados os recursos alocados, o pessoal requisitado, e o material dedicado à concretização dos planos.

A quinta e última etapa do ciclo consiste na avaliação. A avaliação é uma retomada da política, que medirá se os resultados esperados foram alcançados, o que deu certo, o que,

porventura, deu errado, o que pode ser feito para melhorar, se o projeto deve continuar ou ser abandonado. Destaca-se que as fases não são necessariamente estanques, podendo ser fundidas. Sendo, até mesmo, ideal que a avaliação seja simultânea, durante todo o período, desde o nascimento da política pública (HOWLETT, RAMESH e PERL 2009).

A AED pode ser utilizada como metodologia de estudo de políticas públicas em qualquer um dos ciclos acima apontados, pois, em todos eles há interesses a serem equilibrados, os quais podem ser interpretados segundo a dinâmica econômica. Para exercer uma política pública, o gestor precisa dispor do orçamento. Para avaliar se a disposição orçamentária foi eficiente economicamente há que percorrer o custo da política pública, a distribuição de recursos entre os entes da federação envolvidos e a forma com que o serviço público é prestado, bem como a visão dos administrados e dos agentes públicos que implementam a política.

A combinação entre Direito e Economia começa a aparecer com força no mundo ocidental, em meados do século XX, com roupagens de embasamento lógico para operadores do direito pós-positivistas. A ideia de usar premissas da economia para auxiliar na interpretação e na aplicação do direito tem se mostrado proveitosa em diversos campos do direito. Isso ganha especial contorno no direito público, pois a eficiência (erigida à condição de princípio constitucional norteador do Direito Administrativo) é há muito pesquisada e explorada pelos economistas. Trata-se, portanto, de um conceito-chave para a união entre Direito e Economia (MENDONÇA, SILVA FILHO e OLIVEIRA JÚNIOR, 2018).

Tabak (2015) argumenta que a AED procura apresentar solução a algumas das questões mais essenciais ao Direito, e.g., quais seriam os efeitos das regras jurídicas sobre as decisões dos agentes? Se estes efeitos seriam socialmente desejáveis? E, por fim, argumenta este autor que uma “uma das questões centrais é como desenhar políticas, leis, instituições que gerem os incentivos “corretos aos agentes econômicos” (TABAK, 2015, p. 321-322). Para alcançar as respostas a estas questões, é crível recorrer a conceitos da economia.

A AED é uma teoria que prega o pragmatismo e o empirismo. Sob o olhar de seus estudiosos, importa muito mais a construção de uma sociedade justa por meio de análise de dados concretos. Da mesma maneira, pela AED a pesquisa de campo tem o condão de ser mais útil do que as divagações de cunho teórico.

Para além do empirismo, aqui será trabalhado o conceito de maximização da riqueza, integrado ao direito pelo juiz e professor norte-americano Richard Posner. O autor traduz a

maximização da riqueza como “doutrina que usa a análise de custo-benefício para orientar a decisão judicial” (POSNER, 2007, p. 20). Posner tem como fulcro estabelecer um critério ético, hábil a justificar as escolhas políticas, jurídicas, judiciais e sociais de maneira legítima e racionalmente aceitável.

É bem verdade que o trabalho de Posner é focado em decisões judiciais dentro do sistema de precedentes do *common law*, o que, talvez pudesse dificultar sua aplicação no Brasil. Contudo, feitas as devidas adaptações, comprovar-se-á que não só é aplicável no Brasil, como se adequa às decisões em políticas públicas. Em decisões judiciais, o Código de Processo Civil brasileiro traça paradigmas a serem seguidos pelo magistrado na prolação da sentença (o que não ocorre nos Estados Unidos). Mas, em políticas públicas não há nenhum normativo abstrato que funcione como molde para que o gestor público tome decisões, implemente e avalie políticas públicas, nesse sentido a AED pode ser um facilitador da vida do gestor, ao utilizar padrões da economia para guiá-lo em tomadas de decisão em políticas públicas e para servir como suporte de análise, quando da verificação se aquela política pública está se prestando ao fim a que se propôs.

Posner estabeleceu um verdadeiro paradigma apto a servir de argumento econômico e jurídico para as tomadas de decisão em geral, inclusive das tomadas de decisão em políticas públicas. Para o autor, cuida-se de um postulado caro, tanto que ele chega a afirmar que “todas as sociedades modernas partem dos preceitos da maximização de riqueza” (POSNER, 2007, p. 519). Ressalte-se que a maximização da riqueza não se limita a critérios pecuniários, esclarece que todos os custos e benefícios, inclusive os que não possuem caráter pecuniário, são considerados na análise maximizadora voltada à eficiência, princípio caro tanto ao Direito Administrativo quanto à Análise Econômica do Direito.

O direito é um aparato essencial para organizar a vida em sociedade. Os recursos materiais são limitados e os seres humanos podem desenvolver inúmeras formas diferentes de organização e distribuição desses recursos. A tomada de decisões das pessoas, o funcionamento do mercado, do governo, e das políticas públicas não ocorre de maneira aleatória em absoluto: a todo momento há incentivos, positivos e negativos, e que levam gestores públicos e privados a se inclinarem por um determinado caminho.

A concepção de incentivos encontra seu berço na economia, a qual deriva dos modelos de oferta e demanda. Não apenas pela utilidade dos seus conceitos, a Economia pode funcionar

como auxiliar do Direito, inclusive, para a sua compreensão, lembrando que a economia é matéria obrigatória em todos os cursos nacionais de Direito (art. 6º, PORTARIA Nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994.) Neste artigo será dado destaque ao princípio da eficiência, primordial em análise de políticas públicas e o princípio-base da AED.

Um dos pilares da AED é o de que a microeconomia pode oferecer métodos eficazes para desenvolver o processo de verificação de adequação de meios aos fins a que a norma jurídica se propõe. O que o jurista econômico conseguirá atingir é mensurar as possibilidades decisórias que a lei lhe oferta e investigar eventuais desdobramentos das opções, através de uma aplicação comparativa da AED, sopesando a eficácia de cada solução possível, com uma análise custo-benefício (GICO JÚNIOR, 2010, p. 20).

Defende-se aqui que a AED tem lugar especial durante duas etapas no *policy cycle* abordado no início deste capítulo: na tomada de decisão e na avaliação. A AED, na faceta da economia comportamental, tem papel importante na tomada de decisão. Os estudos de economia comportamental, no entanto, não serão aprofundados aqui por fugirem ao objeto deste artigo.

Já uma avaliação de eficiência, que leve em consideração os gastos orçamentários empregados e os resultados obtidos, faz o papel de um verdadeiro termômetro de avaliação em políticas públicas.

A sublimidade de Posner na academia remonta a todo o seu trabalho na Escola de Direito de Chicago, sendo conspícuo como um de seus fundadores, ao lado de outros notáveis juristas e economistas, como Ronald H. Coase (1960/1962), Henry Manne, Gary Becker e Guido Calabresi (1961). Em meados do século XX, os adeptos da AED assentiam que a Economia, enquanto ciência social aplicada, era a mais adequada ciência para estar ao lado do Direito, oferecendo respostas a problemas que o direito, sozinho, não soube dar. A ideia de que a efetividade fática que se espera do direito possa encontrar um caminho na teoria econômica acaba funcionando como uma nova ferramenta à disposição para que os operadores do direito possam melhor aplicar soluções aos casos concretos com os quais se deparam.

Segundo Posner (2007, p. 488), a Economia tem uma qualidade decididamente positiva, como o demonstra a predileção dos economistas por hipóteses “como se”, ao contrário dos juristas que, muitas vezes são subtraídos da realidade como o “dever ser”. Para Alonso Freire, opinião da qual comungamos (FREIRE, 2016, p. 239):

A AED, nas palavras de Posner, seria “a tentativa mais ambiciosa e talvez mais influente de elaborar um conceito abrangente de justiça, que poderá tanto explicar a tomada de decisões judiciais quanto situá-las em bases objetivas” (2009, p. 16). Portanto, objetivo central da AED é aplicar o raciocínio e os métodos empíricos da Economia às instituições jurídicas, já que, segundo esses estudiosos, o direito é responsivo à Economia. Trata-se, portanto, de um pragmatismo revestido de um método: o econômico.

Como explicitado alhures, a AED, também conhecida como *Law and Economics*, nada mais é do que a adoção pelo direito de metodologias de análise de cunho teórico advindas das ciências econômicas, proporcionando tanto o entendimento global do ordenamento jurídico e seu impacto, anterior e posterior às condutas humanas, sobre o próprio comportamento humano quanto a elucidação acerca das inferências dos comandos jurídicos (legais, jurisprudenciais, ou normativos administrativos), assumindo relevância no próprio processo de elaboração desses instrumentos jurídicos. Defende-se neste estudo que o *Law and Economics* também é cabível no tocante à tomada de decisão em políticas públicas, seja pela inauguração de uma política, ou pela manutenção dela.

O gestor público, ao decidir implementar um direito através de um programa de governo está construindo uma política pública. Ao tomar este tipo de iniciativa, sempre há que ser feita uma opção de uma política pública, em detrimento possível de outra, ou seja, a alocação de recursos públicos no orçamento para construir políticas públicas é um constante *trade off* econômico. Isto porque os governantes encontram limitações no orçamento, bem como os diferentes entes da federação possuem capacidades financeiras distintas e limitadas. As possibilidades pensadas são inúmeras, mas há que se fazer uma análise sobre o que de fato pode ser realizado, levando-se em consideração não apenas os gastos públicos para a efetivação de determinada medida, mas, também, os ganhos que a população abrangida gozará.

Um dos estudos pioneiros sobre o *Law and Economics* nos foi apresentado por Ronald Coase, vencedor do prêmio Nobel de Economia no ano de 1991, sendo ele professor da Universidade de Chicago, mesma instituição ao qual Richard Posner, marco teórico deste trabalho, é vinculado. O seu trabalho que viria afirmar a existência de uma análise econômica do direito foi *The Problem of Social Cost*, publicado em 1960. Com o livro *The Problem of Social Cost* o autor introduz a Teoria dos Custos de Transação, que até hoje é utilizada, como importante acerto sobre as implicações econômicas das normas jurídicas, sejam estas legais,

judiciais ou administrativas, e alusão para a elaboração de políticas legislativas e decisões judiciais.

Pouco tempo após a publicação de Coase, outro professor de universidade americana, desta vez Guido Calabresi, da Universidade de Yale, publicou o estudo *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*, pelo qual cunhava consequências econômicas de decisões em termos de responsabilidade civil (RODRIGUES, 2007, p. 41-50).

Com início da interpelação destes autores, outros tão relevantes quanto passaram a se debruçar sobre esta interseção entre direito e economia. Sendo, certamente, um dos mais relevantes para este artigo o juiz Richard Posner. Posner assenta as premissas de seu estudo sobre o pragmatismo, na primeira fase de seu trabalho acadêmico. Depois, dedica-se à maximização da riqueza, colocando-a no centro de todo seu estudo, como um postulado quase que indispensável. E, após críticas e novos trabalhos de outros juristas e economistas, Posner flexibiliza a maximização da riqueza, assumindo ser esta uma ferramenta importante para cunhar decisões judiciais e políticas, mas que ela não é a única e que sofre, sim, influência da moral e dos direitos humanos.

Fundamental esclarecer que trabalhar com direito comparado requer um cuidado minucioso por parte do pesquisador. Devem ser consideradas as especificidades de cada sistema, não sendo cabível uma mera transposição de teorias ou modelos de um país para o outro. No caso da AED, Richard Posner elaborou uma teoria da interpretação jurídica cujo objetivo primordial era servir de método para a aplicação do Direito no âmbito dos Tribunais, nos Estados Unidos. O sistema jurídico-normativo norte-americano é o *common law*, o que significa dizer que as decisões judiciais são tomadas com base em precedentes judiciais muito mais do que na própria legislação.

De que forma seria a AED aplicável no Brasil? Já que por aqui, o sistema jurídico é o romano-germânico, conhecido como *civil law*, em que a letra da lei é o principal guia do magistrado? Neste estudo, defende-se que o campo mais fértil para aplicação da AED é em políticas públicas, e pelos poderes Legislativo e Executivo. Explique-se: a tomada de decisão judicial no *common law* em muito se assemelha com a tomada de decisão em políticas públicas.

O gestor público ao elaborar uma política pública, e, mesmo durante a sua implementação, para que seu trabalho seja mais eficaz, deve sempre se perguntar o contexto em que está inserida a política pública, e até que ponto aquele contexto justifica a sua

manutenção, as consequências da execução da política pública: está trazendo os resultados que se esperam? Há consequências positivas em sua implementação sobre a coletividade? Bem como, a libertação de dogmas que permitam que o interesse público seja sempre o alvo a ser atingido (POSNER, 2019).

2. O primeiro instituto da Economia AED com aplicabilidade em políticas públicas: a maximização da riqueza de Richard Posner

Posner foi duramente criticado nas décadas de 1980 e seguintes acusado de reduzir o direito a uma mera formalidade econômica, quando passa a assumir um papel de defensor mais brando da AED, ao aliar o pragmatismo a valores democráticos. Ferreira e Bustamante (2013, p. 25) relatam que é nesse momento que ocorre a chamada guinada pragmática de Posner, quando ele então se distancia da ideia de que a maximização da riqueza é o fundamento principal de sua teoria e passa a defendê-la como mais um instrumento da Economia a favor do Direito, e assume que a maximização da riqueza não pode ser considerada ignorando-se os aspectos humanos e sociais do problema. Então, Posner volta a estudar o pragmatismo, tratando-o sob um viés cotidiano, como uma corrente de estudos que visa a auxiliar os operadores do direito na tomada de decisões sobre políticas públicas, no sentido de promover a maximização da riqueza para a sociedade, prestando serviços públicos e políticas públicas com base no princípio da eficiência, por meio de mecanismos efetivamente úteis no auxílio para a ponderação das consequências futuras de seus atos, segundo uma perspectiva de experimentação real (empirismo econômico), prospectiva, ou seja, voltada ao futuro.

Posner defende que as pessoas são maximizadoras racionais das suas próprias satisfações em todos os setores de sua vida que demandam escolhas. Seriam incluídas as potencializações de maximizar os benefícios da vida em vantagens pecuniárias ou não.

Para Posner, as decisões jurídicas, aplicadas pelos juízes em casos concretos, e estendidas neste trabalho ao administrador público decisor e implementador de políticas públicas, deve promover a maximização da riqueza (*wealth maximization*), com o intuito de otimizar valores e expectativas pecuniárias ou não, dando máxima eficiência ao normativo escrito. Deste modo, pode-se inferir que uma política pública eficiente seria maximizadora da riqueza do Estado, ou seja, consistiria num bom uso de recursos públicos. Ressalto para o ponto

específico de que, inserido num contexto maior de pragmatismo, portanto, antifundacionalista, a maximização da riqueza não deve funcionar como um dogma, mas, sim, como uma forma de identificar as consequências das decisões de cunho jurídico, no sentido de moldar uma solução mais palatável e justa. Segundo Posner (2019, p. 14):

Esse termo (maximização da riqueza) pode, facilmente, ser entendido de modo equivocado, como um simples critério financeiro, o que significaria que qualquer coisa que produzisse um aumento de sua receita pecuniária maximizaria a riqueza e que, portanto, seria boa. Na verdade, porém, a essência dessa abordagem está em insistir que todos os custos e benefícios, inclusive os não pecuniários, sejam levados em conta para decidir o que é uma norma ou prática eficiente; e que sejam pecuniarizados – apenas para possibilitar uma comparação entre eles traduzindo-os numa unidade comum, o dinheiro.

A maximização da riqueza deixa de ser o centro da AED, mas, continua sendo um instrumento útil para o Direito. Posner reconhece que um sistema de maximização de riqueza por mais que possa parecer um mero substituto do sistema utilitarista, vai muito além, pois, consiste numa ética de produtividade e cooperação social, ao passo que depende da oferta de bens que as pessoas valorizem, muito embora reconheça que fatores alheios ao mercado impeçam a verificação descritiva desta teoria, levando-o a sua aprimoração (POSNER, 2007, p. 526). Em políticas públicas, a melhor maximização da riqueza que o gestor pode alcançar é entregar uma política pública eficiente à população, eis um primeiro marco teórico para a análise de eficiência que será aqui realizada.

Destarte, a eficiência a que se referem os autores de AED está relacionada à exploração de recursos econômicos de maneira que o valor que estes podem alcançar seja maximizado, e umas das réguas com a qual se mede essa maximização é a satisfação humana. Ler esta afirmação de uma maneira espelhada é assentir que a riqueza consiste na satisfação agregada das preferências humanas, sendo possível atribuir-lhes valores econômicos ainda que *prima facie* não os tenha.

O que ocorre em políticas públicas é que alguém (gestor público) que se vê diante de alternativas possíveis (possíveis decisões, possíveis caminhos a serem tomados a fim de materializar a política pública), e faz uma análise de custo-benefício do que se tem a ganhar e perder com cada um dos caminhos possíveis, então optará por aquela que maximiza os seus resultados em potencial da política pública e ignora aquela que trouxer menos benefícios aos agentes sociais envolvidos.

Importante destacar que um dos maiores críticos de Richard Posner foi Ronald Dworkin. Dworkin defendia que o consectário do pensamento posneriano seria um utilitarismo moral, considerado por Dworkin uma teoria de cunho absolutista e tecnocrático (DWORKIN, 2008). Esse embate entre esses dois autores de extrema importância se prolongou por anos.

Até que Richard Posner flexibiliza seu entendimento e admite publicamente que o fez em razão das críticas de Dworkin (POSNER, 2007, p. 11):

(...) um artigo que (Dworkin) escreveu há muitos anos, criticando de maneira enérgica minha posição sobre a maximização da riqueza, apesar de exagerar em seu argumento, foi convincente e me fez alterar alguns dos meus pontos de vista, o que eu evidentemente fiz com má-vontade e atraso. Estou grato pelas críticas.

O próprio Posner admite suavizar seu conceito de maximização da riqueza, entendendo-o não mais como um critério ético, mas como uma forma de compreender o homem econômico que vive em cada ser humano: aquele que utiliza critérios que melhorem a sua qualidade de vida como forma de escolha. Renasce, então, o elo que se almeja entre o direito e a moral, a partir do momento em que Posner se rende às críticas de Dworkin (MENDONÇA, SILVA FILHO e OLIVEIRA JÚNIOR, 2018, p. 1519):

(...) ou melhor, uma limitação valorativa do próprio Direito. No Brasil, o termo pós-positivismo foi incluído por Paulo Bonavides, e teve como expoentes de maior conhecimento nestas terras Robert Alexy e Ronald Myles Dworkin. Para tanto, reestrutura-se também a concepção de princípios, que passa a conter não apenas carga valorativa, mas também carga normativa.

A interpelação da teoria jurídica por Posner, com todo o explicado sobre seu pragmatismo até então, pode ser descrita como prática, concreta, instrumental, prognóstica, voltada ao futuro, cética, antifundacionalista, ou anti-dogmas, e experimental. Isto coincide com o pragmatismo cotidiano, que é o foco de estudo deste autor desde a década de 1990. Visivelmente é uma teoria que valoriza a previsão de consequências de escolhas jurídicas, através do uso da racionalidade e do método econômico, deixando em menor posição questionamentos de cunho teórico, relegando à segundo plano a verdade moral, tão cara à Dworkin (POSNER, 2010, p. 299).

A teoria de Posner prestigia os estudos empíricos, e, notadamente, os estudos de caso, a fim de testar a efetividade de normas e a eficácia de políticas públicas e serviços públicos,

mais um motivo pelo qual ela se encaixa tão bem como base teórica para a análise de políticas públicas.

Segundo a perspectiva posneriana, a teoria moral seria tão somente um disfarce, para que os juízes decidam livremente de acordo com suas convicções pessoais íntimas, valendo o mesmo raciocínio para o gestor tomador de decisões em políticas públicas. Posner (2010, *passim*) defende que a substituição do raciocínio moral deveria ser pelo raciocínio em sua forma pura (*toutcourt*), por ser uma medida mais honesta, mais transparente, e mais fácil de ser compreendida.

Ronald Dworkin eleva a moral e a valoração ética à categoria de domínios autônomos da compreensão. A partir desta elevação filosófica destes dois institutos (moral e ética), surge a teoria da moral Dworkiana, sendo o berço da análise liderada por este teórico, ao elencar valores como base de uma teoria do Direito guiada pela moral. Dworkin inaugura uma nova forma de pensar dentro da filosofia do direito ao definir sua teoria sobre uma separação bem delimitada entre juízos de fato e de valor, através de um esforço interpretativo de que problemas de cunho moral apenas se resolvem através de uma análise direta e conceitual de argumentos morais de forma neutra. Para Dworkin, a vida em sociedade se demonstra complexa, cheia de possíveis interpretações a seu próprio respeito, por isso, este autor entende que a moral é o termômetro com o qual se medem as práticas sociais (ALMEIDA, 2011).

Dworkin critica duramente a Análise Econômica do Direito. O argumento central da crítica é a ausência de qualquer filtro moral na maximização da riqueza, o que viria a esvaziá-la e a torná-la quase que a mesma coisa que a maximização da felicidade, um conceito utilitarista que defendia que se uma das partes numa transação levasse vantagem, esta teria sido válida, não importando qual o seu custo, financeiro ou humano (DWORKIN, 2007, p. 344).

Não há como não perceber o grande interesse de Dworkin pela teoria, ainda que seja com o propósito de desconstruí-la, erigindo parte de sua teoria moral na comparação com a AED. Como resposta, ele acusa a AED de ser uma teoria cética sem grandes contribuições teóricas (ALMEIDA, 2011).

A concepção posneriana sobre as decisões jurídicas toma por base o pragmatismo, distanciando-se da teoria moral, que é frontalmente combatida por Dworkin. Dworkin enxerga laços umbilicais entre moral e direito, crendo que diversos princípios morais se fundem às normas jurídicas, justificando-as. Fundamentações morais no mundo dos fatos justificariam,

para Dworkin, a existência de uma norma em determinado ordenamento. Este autor defende que a teoria da análise econômica do direito de Posner se camufla sob paradigmas econômicos e racionais, mas que, no fundo, a sua antiteoria seria uma teoria tão abstrata e moral (de moral própria) quanto tantas outras teorias do pensamento jurídico, sendo a própria teoria da análise econômica do direito uma defesa de valores morais, ainda que de cunho econômico, não estando Posner tão isento da valoração moral quanto defendia estar (DWORKIN, 2008, p. 116).

Com base nas críticas de Ronald Dworkin, defende-se neste artigo, que a teoria da AED ainda pode ser extremamente útil, e, quiçá cara, e que há um lugar especial para ela dentro do estudo das políticas públicas. A investigação do financiamento, dos custos de implementação e manutenção de uma política bem como a averiguação de satisfação dos usuários são um bom ferramental em análise de políticas públicas, e possuem traços inegavelmente jurídico-econômicos.

A despeito de muitas divergências públicas dentre os autores, Posner e Dworkin, não há que, necessariamente, entender suas teorias como estanques, mas, outrossim, como complementares. O raciocínio econômico de juristas, ou de qualquer pessoa aplicando um direito, como, e.g. um gestor na administração pública ou um tomador de decisões políticas, visando à maximização da riqueza das pessoas envolvidas (jurisdicionados, administrados ou beneficiários de uma determinada política pública) é válido. Será ainda mais valioso se eivado de fundamentação moral que embase tal decisão, usando-se Dworkin em complementação.

Fraga e Moura compartilham da mesma opinião, no sentido de que as teorias de Posner e Dworkin são complementares entre si, e não antagônicas como supunham os dois autores à época de seus conflitos jurídicos (Fraga e Moura, 2009, p. 117-118):

Entretanto, ao examinarmos os campos de embate entre a teoria do interpretativismo apresentada por Dworkin e o pragmatismo jurídico personificado por Posner pôde-se evidenciar que o maior conflito entre ambas correntes são o fato de que Dworkin preceitua indispensável para a tomada da decisão judicial a análise e ponderação da consistência histórica e da integridade como fatos indispensáveis. Doutra banda, os pragmatistas rejeitam as vertentes asseguradas por Dworkin para centrar-se na relevância da utilidade da decisão judicial atender às necessidades humanas e sociais. Dworkin opera os princípios como balizadores de sua teoria. Contudo, embora renegue a matriz pragmática de consequencialismo, admite, que nos casos difíceis, pode-se seu juiz imaginário - Hércules - valer-se destes preceitos a fim de justificar seu julgado decidindo como em um romance encadeado, formando uma narrativa. Esse ponto de fusão entre as teorias faz com que se pense em uma união conceitual entre as ideias pragmáticas de Posner e a teoria do interpretativismo, visto que, ainda que em constantes embates, possam ser complementares no sentido de que em muito se assemelham no sentido de buscar uma vertente cognitiva que mantenha o sentido

fundamental da decisão e, também, instigam a inovação do pensamento judicial não apenas para os juízes Hércules - ou que seguem nessa tentativa - mas também a todos operadores do direito.

Nesse sentido, perfeitamente aceitável adotar a Análise Econômica do Direito como ferramenta teórica apta a identificar se determinada política pública está em posição de solucionar o problema público que se propõe a resolver ou de implementar o direito que se busca concretizar de modo a justificar seus gastos por parte do governo. Em políticas públicas, o melhor desempenho que um gestor pode ter com vistas a maximizar riquezas (tanto sob o ponto de vista financeiro-orçamentário, quanto sob o ponto de vista dos ganhos humanos) é prestar serviços públicos eficientes e/ou implementar políticas públicas eficientes. Logo, neste estudo a maior maximização da riqueza que o gestor público pode oferecer ao contribuinte que banca o orçamento é uma política pública eficiente, ou seja, maximização da riqueza, que em termos de políticas públicas, é eficiência.

Um tema caro aos economistas do direito é a previsão das consequências jurídicas de uma norma e qual entre as inúmeras regras deve ser aplicada no caso concreto (GICO JÚNIOR, 2010, p. 18-19). Adotamos o mesmo raciocínio metodológico para as políticas públicas: dentre tantas decisões a serem tomadas, dentre tantos caminhos a serem seguidos para a resolução do problema público, a que foi escolhida pelo gestor foi adequada? Foi eficaz? No tocante às políticas públicas um bom indicador para responder a estes questionamentos é o princípio da eficiência, o que pode ocorrer por avaliação empírica, através da análise do impacto que a política pública pode ter sobre a vida das pessoas, a fim de pôr numa balança e mensurar se os gastos que a política demanda são justificados por serviço público de qualidade prestado à população através do programa de governo.

3. Liberdade como desenvolvimento (Sen), eficiência, custos dos direitos (Sunstein) e políticas públicas.

Outro economista com inegável importância para este artigo é Amartya Sen. Nascido na Índia em 1933, Amartya Kumar Sen ficou conhecido por ter sido o primeiro estudioso de um país não desenvolvido a ganhar o Prêmio Nobel de Economia, o que ocorreu em 1998. Ele criou, em parceria com o paquistanês Mahbub ul Haq, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma ferramenta que analisa o desenvolvimento de um país por índices sociais e

qualidade de vida de sua população, não limitando a economia a números, mas, humanizando-a. Amartya, pesquisando o Estado de bem-estar social, concluiu que cabe ao Estado buscar frear as desigualdades sociais, uma vez que o mercado, por si só, não se mostraria como elemento suficiente para fazer cumprir tal objetivo.

Deste modo, os serviços prestados pelo Estado deveriam garantir a construção de uma boa sociedade por meio de políticas públicas de educação, de saúde e de resguardo das minorias. Total relação guarda a obra de Amartya com este artigo, uma vez que não raro políticas pública visam o desenvolvimento de uma minoria.

A obra deste autor indiano, que se junta logicamente com a de Posner como guia teórico é a “Liberdade como desenvolvimento”. Como mencionado acima, a discussão acerca do desenvolvimento não deve ser analisada apenas sob o prisma econômico-financeiro, outrossim, Amartya entende que também é um estudo da economia olhar o desenvolvimento aliando-o às dimensões sociais e políticas.

Os avanços mais significativos do século XX podem ser considerados os seguintes: abundância de recursos, aumento de governos democráticos e participativos, ascensão dos direitos humanos e das liberdades políticas, aumento da expectativa de vida e globalização. Por outro lado, segundo Amartya ao lado do avanço há um mundo de “privação, destituição e opressão extraordinárias” (SEN, 2019, p. 17). O autor destaca como mazelas principais do mundo atual a persistência da pobreza e a insatisfação de necessidades elementares, a fome e a subnutrição, violação das liberdades políticas e das liberdades básicas, desprezo pelo interesse das atividades das mulheres e de minorias étnicas (lembramos que se trata de um autor indiano, país que segmenta sua sociedade em castas) e as ameaças ao meio ambiente que degradam a sustentabilidade da vida econômica e social (SEN, 2019, p. 16-26).

O triunfo sobre as mazelas acima listadas é primordial para se atingir o desenvolvimento. Sen destaca a ação individual nesse sentido, desde que o agente seja livre para alcançar sua escolha, a ação individual é válida. O conceito de liberdade cunhado por Amartya é deveras diverso daquele a que estamos acostumados no mundo ocidental: o livre agir para ele está vinculado às oportunidades sociais, políticas e econômicas.

O aumento da liberdade seria a chave-mestra para o alcance do desenvolvimento, e, ao mesmo tempo a sua finalidade, pois um país só pode ser considerado desenvolvido se os seus cidadãos forem livres. Neste ponto, ele recomenda a implementação de políticas públicas

de educação, saúde e direitos civis como fatores de promoção da liberdade, e o que seria uma política pública senão um grande fator de promoção rumo à liberdade e ao desenvolvimento socioeconômico sugerido por Amartya?

Amartya classifica as liberdades em constitutivas e instrumentais. As denominadas constitutivas seriam as liberdades substantivas, relativas às capacidades primárias como a capacidade de se expressar, de evitar privações e de ter participação política. As instrumentais condizem com a liberdade sob o aspecto privado, ou seja, liberdade no sentido de autodeterminação do indivíduo de viver sua vida da maneira que lhe aprouver.

Para o autor, um instrumento de aumento das capacidades fortalecedoras das liberdades são as políticas públicas. Este conceito de autonomia, de liberdade como desenvolvimento deste autor da AED se importa com o valor a ser atingido por determinada política pública. Assim, o trabalho de Amartya se mostra um outro elo entre as políticas públicas a Análise Econômica do Direito.

Já foi visto até aqui que a Análise Econômica do Direito consiste numa nova vertente do estudo jurídico, com novas ferramentas de interpretação da lei. Depois de bastante tempo isolado, considerada por seus teóricos como uma teoria pura (Teoria Pura de Direito de Hans Kelsen), o Direito tem admitido diálogos com outros saberes científicos, como a Filosofia, a Ciência Política, a Sociologia e, também, a Economia.

Defende-se, nesta publicação, que a Análise Econômica do Direito, quando aplicada à luz da interpretação da Constituição Federal, pode ser um ótimo indicativo da eficiência da norma ou da política pública. Segundo Gonçalves e Stelzer (2014, p. 262):

As circunstâncias políticas, jurídicas e econômicas caracterizam o meio social e seu respectivo Direito; logo, entende-se que a política almeja a liberdade da cidadania; enquanto a economia vislumbra a fraternidade no uso dos escassos recursos e, finalmente, a justiça visa o tratamento igualitário dos jurisdicionados. A fenomenologia social deve ser analisada segundo ampla visão, inclusive, econômico-jurídica. O Direito, analisado multi e interdisciplinarmente pela Ciência Econômica, vislumbra efetividade e eficácia, especialmente, se relevadas, no cálculo econométrico próprio da eficiente tomada de decisão normativo-jurídica, variáveis próprias para a necessária inclusão social e para o atendimento dos anseios dos jurisdicionados.

(...) Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES) e justifica-se, delimitando, como categoria teórica, distinta possibilidade de interação econômico-jurídica socialmente inclusora; progressista e capacitada para a realização dos Direitos individuais e sociais de forma eficaz e eficiente; permitindo racionalidade e humanização para a norma positivada, sem perder de vista os dilemas da vida, especialmente humana, em meio aos contextos econômicos, políticos e jurídicos.

Por isso, um aspecto a ser abordado na análise da política é o seu custo financeiro, o que se relaciona diretamente com o aspecto econômico da política pública, para isto, sugere-se ao leitor como marco teórico a obra de Cass Sunstein e Stephen Holmes, *O Custo dos Direitos*. O arrazoado primordial que prevalece nesse livro é o de que sempre há gastos por trás da implementação de direitos.

O curioso é que os custos referidos não são unicamente financeiros, mas também aqueles decorrentes de proteções jurídicas que excluem outras oportunidades ou outras proteções. Quando o direito de propriedade de um latifúndio improdutivo é protegido, o acesso àquela terra é negado a invasores que pretendiam explorá-la economicamente. Para o resguardo de tal direito de propriedade, é necessário custear a atividade policial para impedir a invasão da propriedade, além da manutenção de órgãos judiciários, imprescindíveis para que o magistrado determine a restituição da posse.

Adicionalmente ao valor financeiro necessário à manutenção dessas instituições, há também custos de oportunidade: os policiais poderiam estar, naquele momento, atuando em outra ocorrência; o juiz poderia estar resolvendo outros litígios, aquela terra poderia ser mais produtiva caso fosse explorada pelos invasores (HOLMES e SUNSTEIN, 1999, p. 22).

Essa premissa de que o exercício dos direitos pressupõe um custo permeia toda sorte de direitos, e não apenas os direitos sociais. É sabido que os direitos sociais exigem uma obrigação de fazer, ou seja, uma conduta positiva do Estado, o que, por óbvio, demanda custos monetários. No entanto, até os direitos fundamentais de primeira geração, quais sejam, os direitos de liberdade exigem um custo e uma participação estatal para garantir e a sua não violação. Exemplo: o direito à livre manifestação demanda proteção policial, no intuito de evitar alvoroços, vandalismo e violência, e exigem que a máquina estatal se mova também para, e.g., organizar o trânsito, interditar ruas e etc.

Pode parecer óbvio e ululante, contudo, antes da publicação de *Custo dos Direitos*, sobretudo na teoria jurídica do século XIX, não era tão claro. Havia, e há, uma aceitação relativamente pacífica da distinção entre direitos positivos e direitos negativos. Direitos negativos, direitos de liberdade ou direitos fundamentais de 1ª geração, são aqueles nos quais o Estado não intervém.

Direitos positivos, direitos sociais, ou direitos fundamentais de 2ª geração são os que dependem de atuação direta e incisiva do Estado. A obra de Sunstein e Holmes é um marco no sentido

de demonstrar que todo direito demanda custos para seu exercício ou para que seja assegurado. Quando da análise empírica de uma política pública, é imprescindível pormenorizar os custos reais (monetários e financeiros) que são dispendidos para manter a política pública analisada, bem como se está havendo um emprego adequado das verbas públicas de modo que a política pública possa ser considerada eficaz.

A afliência entre a Economia e o Direito se torna ainda mais próxima em razão da aplicação do princípio da eficiência, princípio basilar tanto para o direito público quanto para a economia, consideradas as limitações fáticas de recursos e a necessidade de equalização dos níveis de satisfação individuais e coletivos envolvidos no problema público a ser solucionado pela política pública. Os lapsos do livre-mercado alteram a distribuição equilibrada de recursos e a designação eficiente destes recursos poderá ocasionar um injusto desperdício de recursos, o que demandará a ação do Estado, através do Direito, com o intuito de organizar as relações sociais. Para Gonçalves e Stelzer (2014, p. 274):

Justiça, segundo a ótica do Direito tradicional, é dar, a cada um, o que lhe pertence – justiça corretiva para Aristóteles (1992, p. 95), ou segundo critério distributivo, ainda, conforme o Mestre macedônio implica em retribuir na proporcionalidade em que cada um tenha contribuído para o bem estar social, ou seja, tratar os iguais com igualdade e os desiguais com desigualdade. Ademais, justiça é fazer, aos outros, o que se gostaria que fosse feito a si – alteridade. Justiça, segundo a ótica econômico-jurídica, refere à compensação de cada agente, no mercado, segundo seu interesse (Willingness to Pay ou Willingness to Accept).

Deste modo, indica-se que uma das vertentes da análise de determinada política pública tenha fulcro a verificação da eficiência da política pública avaliada, buscando-se demonstrar que o princípio da eficiência pode ser mensurado através de análises econômico-financeiras, utilizando-se ferramentas do direito financeiro no estudo de caso, como a apresentação de gastos orçamentários, a participação dos entes federativos envolvidos na concretização da política e, cotejando-se com as estatísticas do próprio órgão implementador da política. Deste modo, a AED, aliada às ferramentas do direito financeiro e ao princípio da eficiência podem consistir num bom equipo para a análise de políticas públicas.

Considerando, ainda, os ensinamentos de Richard Posner, mormente após as críticas que ele mesmo adota e que nos foram apresentadas acima, correlacionadas aos ensinamentos de outros economistas do Direito, como Sen e Sunstein, chegamos ao cume de que a riqueza a ser maximizada nas decisões judiciais, e nas políticas públicas, não é apenas monetária, mas,

também existencial. Esta política pública demonstra-se eficiente ao fim a que se propõe? Esta é uma pergunta que o pesquisador ou analista da política pública deve se fazer.

Neste ponto da publicação, será utilizado um ensinamento específico de Amartya Sen. Sen (2019, p. 17) coloca a liberdade no núcleo do processo de desenvolvimento por duas razões, sendo uma delas justamente a eficácia. A razão da eficácia repousa no fato de que a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas. A política pública analisada tem o potencial de contribuir, de alguma forma, para que seu usuário direto se torne mais autônomo? A independência e a liberdade são realidades mais acessíveis ao usuário a partir do serviço público prestado? A verificação pode ser feita através de estudo de caso, e tais questionamentos podem ser feitos de maneira direta aos usuários no local onde o serviço é prestado.

Através de uma pesquisa empírica, recomenda-se a análise da eficiência, no intuito de desvendar se há satisfação do usuário e dos prestadores de serviços ao ponto de justificar a implementação e a manutenção da política pública.

Pode-se afirmar que “a análise da eficácia e eficiência está baseada na apreciação das relações existentes entre os *inputs e outputs*” (MANDL et al., 2008, p. 2). A análise de eficiência se baseia na premissa de que os recursos aplicados produziram os efeitos e impactos almejados.

Os ares de AED que se podem utilizar em políticas públicas são justamente os ares pragmáticos, empíricos propostos por essa teoria do Direito. O que mais será útil na avaliação jurídica da eficiência da política pública serão os aspectos práticos, a pesquisa empírica, e não os aspectos dogmáticos, o que já tornaria a análise uma pesquisa de AED, segundo ensinado por Guido Calabresi na já mencionada metáfora da Catedral.

A cognição das políticas públicas por dentro, olhando-se os obstáculos de implementação, as dificuldades, seus fatores gerenciais e operacionais, e ainda como estes realmente produzem efeitos esperados e não esperados, pode ser um instrumento extremamente útil para uma revisão positiva das organizações públicas, apta a ser usada nas três esferas de governo. Ao realizar a avaliação de eficiência de uma política pública há o condão de, ao menos em tese, caminhar na direção de um uso mais adequado dos recursos públicos. Segundo Fagundes e Ballinhas de Moura (2009, p. 90):

A partir de informações advindas de processos de avaliação, é possível identificar e incentivar os programas que funcionam com mais efetividade, eficiência e eficácia, bem como orientar aqueles com fraco desempenho, no sentido de seu aperfeiçoamento, da correção de erros e da superação de obstáculos. Mecanismos de

avaliação mostram-se de extrema valia em contextos onde as organizações do setor público são exigidas a adotar uma orientação por resultados e com foco no usuário. A avaliação de programas, de acordo com Maria Cecília Roxo Barreira, “é fundamental para aferir o grau de eficiência, efetividade e eficácia que os serviços sociais apresentam e em consequência realimentar decisões e ações no campo da política social.

4. Maximização da riqueza é eficiência administrativa

O princípio da eficiência consagrou-se constitucionalmente por meio da reforma administrativa inaugurada pela Emenda Constitucional n. 19, tendo sido incluído de forma expressa no rol dos princípios constitucionais a serem obedecidos pela Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (CRFB, art. 37, caput).

De acordo com o dicionário DICIO (2020), eficiência é um substantivo feminino que significa:

Capacidade de realizar tarefas ou trabalhos de modo eficaz e com o mínimo de desperdício; produtividade.

Tendência ou aptidão para ser efetivo; capacidade de realizar ou desenvolver alguma coisa demonstrando eficácia; efetividade.

Particularidade demonstrada por pessoas que conseguem produzir um ótimo rendimento, quando realizam alguma coisa; característica do que é eficaz.

Etimologia (origem da palavra eficiência). Do latim *efficientia*.ae.

A Economia é a ciência social aplicada que mais se dedica ao estudo da eficiência. O primeiro economista a buscar uma análise de eficiência foi Pareto. A eficiência de Pareto também é chamada de eficiência alocativa e está vinculada à satisfação das preferências individuais. Uma situação é considerada Pareto-eficiente ou alocativamente eficiente se é impossível alterá-la de forma a melhorar a situação de pelo menos uma pessoa sem piorar a situação de nenhuma outra pessoa. A eficiência de Pareto se preocupa apenas com o bem-estar individual de cada pessoa, não com o bem-estar relativo de diferentes indivíduos (logo, posso

ter situações Pareto-eficientes socialmente indesejáveis e aviltantes ao direito). Desta forma, não é a eficiência definida por Pareto que estamos buscando em avaliações de políticas públicas materializadoras de direitos. (NUSDEO, 2010).

Em seguida, há a eficiência de Kaldor-Hicks, que consiste numa tentativa de superar a limitação de Pareto. Pelo critério de Kaldor-Hicks, pode haver tantos ganhadores como perdedores, mas os ganhadores precisam ganhar mais do que os perdedores perdem. Uma vez atingido o bem-estar melhor para o grupo, devem ser tributados os que mais ganham e devem ser beneficiados os menos favorecidos (HUBBARD e O' BRIEN, 2010).

Tanto a teoria de Pareto quanto a de Kaldor-Hicks foram superadas pela economia do bem-estar. Pela economia do bem-estar, as políticas públicas são desejáveis quando aumentam o bem-estar da sociedade em geral ou quando atingem determinados resultados distributivos a grupos legítimos enquanto sociedade. Em uma análise normativa, a partir da economia do bem-estar social, vamos definir qual escolha uma sociedade vai fazer para resolver determinado problema público. Sob a perspectiva da economia do bem-estar, uma política pública será socialmente eficiente se os benefícios dela advindos superarem os seus custos (KRUGMAN e WELLS, 2007).

Portanto, a eficiência econômica sugerida ao leitor neste artigo segue a economia do bem-estar e é fruto de uma análise de custo-benefício que leva em consideração os ganhos humanos dos agentes públicos aplicadores da política e dos usuários do serviço público estudado, no sentido de estarem mais próximas da autonomia como liberdade (SEN, 2019).

A eficiência aplicada ao Direito público é a aptidão de alcançar determinado ou determinados resultados. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, *passim*) a eficiência é um postulado que obriga a toda Administração Pública, possuindo dois vieses distintos. O primeiro seria direcionado ao modo de agir do agente estatal, que deve ser voltado à eficácia. O outro viés relaciona-se com a estrutura, a organização da Administração Pública, a qual deve ser dirigida com vistas a alcançar os melhores resultados na gestão pública, para que ao máximo possível de pessoas administradas sejam prestados serviços públicos adequados.

A aplicação prática do princípio da eficiência necessita de balizas objetivas, “o que pressupõe que elas venham a ser estabelecidas de modo que a quantidade e a qualidade dos índices escolhidos indiquem, adequadamente, a variação no cumprimento das metas de eficiência estabelecidas” (MOREIRA NETO, 2007, p. 396).

O princípio da eficiência, tal como adotado nesta publicação, amplia suas balizas na Análise Econômica do Direito. Ou seja, através da análise financeira do *quantum* de dinheiro público empregado na política pública e do quantitativo econômico de pessoas beneficiadas, bem como de pesquisa de opinião dos usuários e entrevistas com os agentes públicos envolvidos, será possível aferir se uma política pública é eficiente ou não.

A eficiência, de acordo com a Economia, é um ideal a ser alcançado. Portanto, ao fazer uma análise de eficiência de determinada política pública, avaliaremos se aquela política pública está mais perto ou mais afastada do ideal de eficiência, a partir do direito que se busca concretizar.

A despeito de ser positivado expressamente na CRFB apenas com a EC 19, o princípio da eficiência há muito estava previsto no Decreto-Lei n. 200/1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal. Planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle foram erigidas como seus princípios fundamentais. No entanto, ao focar na descentralização, o DL 200 trouxe a eficiência como diretriz. A lei do processo administrativo federal (Lei nº 9.784, de 29/1/1999) também elencou a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública.

Por este princípio, a atuação pública deve se dar de forma ágil e precisa com o intuito de obter resultados que atendam às necessidades públicas (FLESCHE e MAQUIAVEL, 2015, p. 220):

(...) com produtividade e economicidade, o que significa executar os serviços com presteza, perfeição e rendimento funcional, além de exigir que se elimine o desperdício de recursos públicos. Tal princípio curva-se à razão e fim maior do Estado, que é a prestação dos serviços essenciais à população, pela adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. O princípio da eficiência deve valer-se de critérios legais e morais para utilizar, da melhor maneira possível, os recursos públicos, evitando desperdícios e procurando garantir maior rentabilidade social. Tal princípio impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes “a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade.

Uma das características básicas da eficiência é o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, e pode ser encontrada no inciso IV do art. 3º da CRFB, que estabelece que a República Federativa do Brasil tem como objetivo, entre outros, a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de preconceito. Esse objetivo fundamental do Estado brasileiro deve ser um norte na elaboração e na implementação de políticas públicas. O

princípio da eficiência na Administração Pública é um dos mais preciosos para a AED, pois, uma somente uma atuação eficiente é capaz de maximizar as riquezas estatais e sociais, através da otimização e boa aplicação dos recursos públicos.

O princípio da eficiência vem ganhando novos contornos através dos estudos de Análise Econômica do Direito. A eficiência deve ser relida pelo Direito de modo a considerar os conceitos econômicos. Ser eficiente é otimizar os recursos públicos, tirar o melhor proveito possível do orçamento de modo a realizar o objetivo de toda e qualquer política pública, seja esse objetivo a resolução de um problema público ou a materialização de um direito.

O princípio da eficiência tem especial relevo tanto para o Direito Administrativo quanto para a Economia. No âmbito da Economia, especificamente a visão clássica da microeconomia, o princípio da eficiência foi desenvolvido por Vilfredo Pareto Damaso (1848-1923). Pareto ensinava que o estado de eficiência é máximo quando um indivíduo não tem como melhorar a sua situação sem piorar a situação de outrem, conceito que restou conhecido como “ótimo de Pareto” (MISES, 2010).

Outra corrente de pensamento economicista (pensamento heterodoxo) sobre a eficiência é a da Escola Austríaca de Economia. Para Mises e Friedrich Hayek o ótimo paretiano é meramente utópico, inalcançável no mundo dos fatos, pois as variáveis que permitiriam um equilíbrio estão sempre fora de sintonia, isto é, sempre defasadas uma das outras. Logo, para Mises, as intervenções estatais seriam inúteis.

Na contemporaneidade os economistas experimentalistas defendem a intervenção do Estado na economia de forma moderada, para que possa ser atingido um equilíbrio social. É um dos ensinamentos de Sen, ao dizer que o Estado deve criar condições mínimas de modo a extirpar a fome coletiva, e garantir direitos básicos que assegurem a autonomia do sujeito em busca da liberdade, como direito à saúde, à educação, à assistência social, dentre outros (SEN, 2019).

Como visto nos subitens acima, a partir de uma leitura mais acurada das obras de Posner, Sunstein e Sen, a eficiência econômica não se restringe a trazer ganhos monetários de volta ao Estado. Ao contrário, o cumprimento de muitos mandamentos constitucionais e legais exige gastos que não trarão qualquer retorno financeiro imediato. Mas, quanto mais perto do objetivo a política pública estiver, mais próximo estará o serviço público da eficiência. A

eficiência, além de ser um modo de trabalhar no serviço público, é, também, um fim, uma meta a ser atingida quando se implementam e se avaliam políticas públicas.

CONCLUSÃO

Na definição de Jenkins (1978), política pública é o “conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para logr-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance efetivo desses atores”. Retomando as fases, ou ciclos, da política pública, mais acima descritos, é utilizar a AED como meio de análise de qualquer política pública.

O diferencial aqui proposto é que a AED, principalmente suas ferramenta “maximização da riqueza”, “desenvolvimento como liberdade” e “eficiência” sejam veiculadas não apenas sob o aspecto financeiro, mas, também, sob aspectos existenciais que permeiam a Economia contemporânea. Tudo no intuito de apresentar uma solução ao problema público apresentado ao gestor, da maneira mais eficiente e humana possível.

Assim, queremos chamar a atenção para a potencial utilidade da teoria AED, pelas instituições de aparato e orçamentário, dos órgãos de representação fazendários, bem como para os órgãos de controle (controladorias e tribunais de contas). Acredita-se que a AED, considerada “teoria da moda” pode ser uma grande aliada para o melhoramento de políticas públicas já implementadas, conforme as bases teóricas e sugestões acima elaboradas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Danilo dos S. Uma crítica ao interpretativismo de Ronald Dworkin a partir do realismo pragmático de Hilary Putnam. 2011. 119 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

ANDRADE, Danilo, 2016. Disponível em: <https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>

ARRUDA, Thais Nunes de. Maximização de riqueza como princípio normativo – a primeira rodada do debate entre Richard Posner e Ronald Dworkin in F488 Filosofia do direito II [Recurso eletrônico online] organização CONPEDI/UNINOVE; Coordenadores: Willis Santiago Guerra Filho, João Maurício Leitão Adeodato, Alvaro de Azevedo Gonzaga. – Florianópolis : FUNJAB, 2013.

BIRKLAND, Thomas A. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making. 3. ed. Nova Iorque e Londres: M. E. Sharpe, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. Revista de Informação Legislativa, número 133, jan/mar, 1997, pp 89-98.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CALABRESI, Guido. The cost of accidents – a legal and economic analysis. New Haven: Yale University Press, 1970. 349 p.

DERZI, Misabel de Abreu Machado e BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. A análise econômica de Posner e a ideia de Estado de Direito em Luhmann: breves considerações críticas. Revista da Faculdade de Direito-UFMG, Número Especial em Memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza, pp. 327 - 352, 2013.

DANTAS, Tiago. Liberalismo Econômico. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/economia/liberalismo-economico.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2010. 875 p.

DICIO. Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/eficiencia/>. Acesso em: 29 out. 2020.

DWORKIN, Ronald. Justice in Robes. Cambridge: Belknap Press. 2008.

_____. O Império do Direito. 2ª ed. Tradução de Jefferson L. Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. Levando os direitos a sério. Tradução de Nelson Boeira. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, Mariah Brochado e BUSTAMANTE, Evanilda. FRAGA, Juliana Machado e VOLPATO, Luana Figueiró Silva. BREVE ANÁLISE SOBRE O EMBATE ENTRE O INTERPRETATIVISMO DE RONALD DWORKIN E O PRAGMATISMO DE RICHARD POSNER NA CONSTRUÇÃO DA DECISÃO JUDICIAL in Barbarói, Santa Cruz do Sul, Edição Especial n.42, p.<103-120>, jul./dez. 2014.

FLESCHE, Carla Machado e MAQUIAVEL, Nicolau. A submissão da Administração Pública ao princípio da eficiência visando à satisfatória consecução de seus fins. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 14, n. 45, p. 211-238, 2015.

FREIRE, Alonso. O pêndulo de Posner. Revista Pensamento Jurídico. FADISP. São Paulo: 2016.

FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e direitos fundamentais. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Princípio da eficiência econômico-social no direito brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. Sequência (Florianópolis), n. 68, p. 261-290, 2014.

GICO JR., Ivo. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, v.1, n.1, p.7-33, jan-jun, 2010.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights- why liberty depends on taxes*, Nova Iorque e Londres: W. M. Norton & Company, 1999, 256 p.

HUBBARD, Robert Glenn; O' BRIEN, Anthony. *Introdução a Economia*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. 1168 p.

IOCKEN, Sabrina Nunes. *O controle compartilhado das políticas públicas: uma nova racionalidade para o exercício democrático pela sociedade da desconfiança*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

JENKINS, William. *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*. Oxford: Blackwell, 1978.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1991. 378 p.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. *Introdução à Economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 856 p.

LYNN, Laurence. *Designing public policy: A casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica: Goodyear, 1980. 471 p.

LOWI, Theodor. *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*. *World Politics*, v. 16, p. 677-715, 1964.

LYNN, Laurence E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, EUA: Goodyear, 1980.

MANDL, Ulrike; DIERX, Adriaan; ILZKOVITZ, Fabienne. *The effectiveness and efficiency of public spending*. *Economic Papers*. Bruxelas: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2008. 36 p.

MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo; FILHO, Arnaldo Coelho da Silva; JÚNIOR, Vicente de Paulo Augus to de Oliveira. *ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO ELEMENTO CONCRETIZADOR DA TEORIA ESTRUTURANTE DO DIREITO*. In: *Quaestio Iuris*. vol. 11, nº. 03, Rio de Janeiro, 2018. pp. 1515-1541. DOI: 10.12957/rqi.2018.30725.

MISES, Ludwig Von. *Ação humana - um tratado de Economia*. 3 ed. São Paulo: LVM Editora, 2010. 1020 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. 475 p.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 384 p.

POSNER, Richard. A economia da Justiça. WMF Martins Fontes, São Paulo, 2019.

POSNER, Richard A. Tribute to Ronald Dworkin. 63, NYU. Ann. Surv. Am. L. 9 (2007).

_____. El análisis económico del derecho. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

_____. Fronteiras da teoria do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

_____. Direito, pragmatismo e democracia. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. Economic analysis of law. 7th ed. New York: Aspen Publishers, 2007.

_____. Problemas de filosofia do direito. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007, 2.

RODRIGUES, Vasco. Análise Económica do Direito: Uma Introdução. Coimbra: Almedina, 2007.

ROBBINS, Lionel. Um ensaio sobre a natureza e a importância da ciência económica. São Paulo: Saraiva, 2012. 168 p.

RODRIGUES, Vasco. Análise económica do direito: uma introdução. Coimbra: Almedia, 2007. 243 p.

SECCHI, Leonardo. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016. 475 p.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia de Bolso, 2019.

SMITH, Adam. A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. 1 ed, São Paulo: Madras, 2009. 748 p.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SUNO SEARCH. Tudo sobre Amartya Sen. Disponível em: <https://www.sunoresearch.com.br/tudo-sobre/amartya-sen/>. Acesso em: 09 fev. 2020.

SUNSTEIN, Cass. Valuing life: humanizing the regulatory state. Chicago: University of Chicago Press, 2014. 248 p.

TABAK, Benjamin Miranda. A análise econômica do direito - proposições legislativas e políticas públicas. Revista de Informação Legislativa, v. 52, n. 205, p. 321-345, 2015.

VOLPATO, Luana Figueiró Silva. breve análise sobre o embate entre o interpretativismo de Ronald Dworkin e o pragmatismo de Richard Posner na construção da decisão judicial. Barbarói (UNISC), Edição Especial, n. 42, p. 103-120, 2014.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. Pós- Positivismo: A versão pragmática de Posner. In: Revista Direito e Liberdade-RDL- ESMARN v.15 n.13, p.141-170, set/dez. 2013. Acessível em: http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/567