

ano 17 - n. 70 | outubro/dezembro - 2017
Belo Horizonte | p. 1-318 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v17i70
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paraense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada no BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência

*Judicial control of public policies: an
analysis based in concepts of efficacy,
effectiveness and efficiency*

Julio Cesar Aguiar*

Universidade Católica de Brasília (Brasil)
juliocesar.deaguiar@gmail.com

Melina Tostes Haber**

Universidade Católica de Brasília (Brasil)
melinathaber@gmail.com

Recebido/Received: 24.06.2017 / June 24th, 2017

Aprovado/Approved: 27.07.2017 / July 27th, 2017

Resumo: O presente trabalho debate o controle de políticas públicas, notadamente, quanto ao alcance de resultados na sociedade. Para isso, primeiro é feita uma breve revisão da literatura nacional e estrangeira sobre políticas públicas, destacando peculiaridades, como a imposição de constante monitoramento da realidade social e de regime jurídico que permita reversibilidade e flexibilidade. A partir daí, demonstra-se que o direito, para dialogar com o mundo dos fatos, carece de um instrumental específico. Para solução deste problema, o artigo auxilia-se de novos parâmetros de estudo do direito, para além da dogmática, que possibilitam maior cientificidade ao operar uma avaliação crítica da implantação destas políticas. Assim, trazem-se noções de psicologia, dentro da análise comportamental, a fim de construir conceitos próprios de eficácia e de efetividade do direito. Em seguida, discute-se a aplicação dos critérios de eficiência, originados da análise econômica do direito, no controle das políticas públicas. Com isso, procura-se

Como citar este artigo/*How to cite this article:* AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 257-280, out./dez. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i70.823.

* Professor da graduação e do mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília (Brasília-DF, Brasil). PhD in Law pela University of Aberdeen, UK. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: juliocesar.deaguiar@gmail.com.

** Mestranda pela Universidade Católica de Brasília (Brasília-DF, Brasil). Especialista em Direito Constitucional pela PUC-SP. Procuradora da República. E-mail: melinathaber@gmail.com.

destacar de que forma pode-se efetuar o controle de políticas públicas para que estas possam transformar a realidade social e concretizar os objetivos preconizados pelo direito positivo.

Palavras-chave: Políticas públicas. Eficácia. Efetividade. Eficiência. Controle.

Abstract: The article focus in studying public policies, specially, on how to control its implementation, so the most results and social success can be achieved. Initially it will be revised the legal doctrine regarding public policies and its necessity to be in constant evaluation, in order to truly operates its pretended effects on society. In order to achieve that, the law should be able to dialogue with social facts. This article proposes that physiological theories, such as behaviorism, can contributed to define concepts like efficacy and effectiveness of public policies. In addition, it will also debate how law and economics and its concepts of efficiency, can be applied to public policies.

Keywords: Public policy. Efficacy. Efficiency. Effectiveness. Control.

Sumário: Introdução – **1** Políticas públicas: conceito, instrumentos e implantação – **2** Teoria analítico-comportamental do direito – **3** Conceitos de eficácia e efetividade do direito: uma definição a partir da análise comportamental das regras jurídicas – **4** Conceito de eficiência do direito sob a ótica da análise econômica – Conclusão – Referências

Introdução

Há uma relação umbilical entre direito e sociedade, sendo o surgimento de qualquer norma jurídica atrelado a uma necessidade social. Essa relação é fortalecida no momento histórico atual, no qual se expande cada vez mais o espaço em que o direito deve exercer sua ingerência sobre a sociedade, a qual dele se socorre para a solução dos mais variados problemas.

O estudo do direito tão somente a partir da sua ótica interna, ou seja, limitada à dogmática jurídica, mostra-se incapaz de solucionar alguns problemas sociais. Isto porque, a estrita separação entre o direito e as demais ciências sociais, com a consequente restrição do primeiro ao mundo do dever-ser, relegando o mundo do ser a objeto de estudo de outras ciências, como economia, sociologia, antropologia etc., resulta em incompleta análise científica no que tange às consequências sociais trazidas pelas normas jurídicas.

A questão desnuda-se ainda mais complexa, na medida em que as sociedades atuais desenvolvem-se e transformam-se rapidamente, cabendo ao direito acompanhar criticamente tais mudanças sociais, a fim de que possa regulá-las e ainda nelas influir de modo a implementar os anseios sociais.

No Brasil, esse consequente déficit de conhecimento por parte do jurista, quando se trata de avaliar os impactos sociais originados pela aplicação do direito, ganha proeminência na medida em que o Constituinte de 1988 elaborou uma carta constitucional ambiciosa e completa, prescrevendo objetivos variados, como redução das desigualdades sociais e erradicação da pobreza, que devem ser concretizados pelo direito.

A tarefa de realizar no corpo social esses objetivos deve ser, em regra, desincumbida mediante políticas públicas. As políticas públicas são desenhadas a partir de um problema social, o qual, através do uso de instrumentos predefinidos, deve ser gradativamente solucionado, provocando ao cabo uma mudança social positiva. O sucesso da política pública para solucionar os problemas sociais e cumprir com seus objetivos passa obrigatoriamente pelo controle da indução de comportamentos que promovam o bem-estar para todos.

Com isso, os problemas da separação entre direito e fato acentuam-se quando se discute o controle de políticas públicas, uma vez que estas não podem prescindir de análise fática, acerca dos seus efeitos e consequências na sociedade. A solução implica abertura da ciência jurídica para outros campos da ciência, como a psicologia, sociologia e economia, que possuem avançados estudos acerca dos efeitos sociais provocados pelas regras jurídicas. Essa abertura permite a construção de conceitos próprios de eficácia, efetividade e eficiência das políticas públicas, permitindo uma aproximação entre os campos do direito positivo e a realidade social a ele subjacente.

Para isso, primeiro destacam-se algumas peculiaridades do conceito e dos atributos das políticas públicas, que pressupõem permanente monitoramento dos seus efeitos. Em seguida, discorre-se brevemente sobre o surgimento, as características e a utilidade de se adotar a análise comportamental no estudo das normas jurídicas. Após, com base na contribuição dessa teoria na formulação das regras jurídicas, expõem-se conceitos próprios de eficácia e efetividade das normas jurídicas a serem usados na avaliação do controle de resultados das políticas públicas. Por fim, são ressaltados os critérios de eficiência comumente discutidos pela análise econômica do direito e como podem somar ao objetivo proposto.

1 Políticas públicas: conceito, instrumentos e implantação

As políticas públicas são a principal ferramenta estatal para concretizar os direitos e objetivos preconizados na Constituição. É através do planejamento, implantação e execução dessas políticas que o Estado intenta garantir direitos sociais, como saúde, educação e moradia, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades regionais e sociais. As políticas públicas servem não somente para conceituar ações e programas relacionados a direitos sociais, porquanto podem ser identificadas em todas as ações do Estado que pretendem interferir na realidade social.¹

Políticas públicas identificam programas de ação governamental, metas conscientes. Ilustram um processo de escolha racional e coletiva de prioridades.

¹ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Visam “coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.²

Na doutrina estrangeira, o conceito de políticas públicas é ainda mais elástico e serve para identificar todas as atividades de governo, perseguidas diretamente ou através de agentes, que influenciam a vida dos seus cidadãos.³ Relaciona-se com toda atividade voltada para a solução de um problema público e enquadra as ações dos governos.⁴ Tem como atributo o fato de ser feita pelo governo em nome do interesse público e ser sempre orientada para um objetivo ou estado desejável que solucione o problema. Na clássica divisão proposta por Lowi, as políticas públicas podem ser classificadas em quatro tipos: distributiva, regulação protetiva, regulação concorrencial e redistributiva.⁵

No processo de elaboração da política pública, segue-se um modelo ideal denominado “*thestages model*”, o qual se inicia com a formação de uma agenda ou definição do problema, que dá início a uma série de fases, não necessariamente lineares, tais como: design do programa, legitimidade, orçamento, implantação e avaliação.⁶

Assim a elaboração da política pública é motivada por fatores como a solucionabilidade do problema, potenciais soluções, custos dessas soluções e efetividade dessas soluções. Por isso, mostra-se imprescindível que sua elaboração seja procedida de uma teoria causal (“*causal theory*”) acerca das causas do problema e que tipo de intervenções e respostas políticas podem aliviá-lo. Sem uma boa teoria causal, é improvável que a política consiga obter as consequências desejadas.⁷

Parte desse processo de elaboração da política pública está na escolha do instrumento a ser usado para se chegar ao objetivo. Isto porque essa escolha do instrumento é elemento crucial, tendo em vista que o sucesso de uma política pública depende da correta escolha da ferramenta usada pelo governo para realizá-la, além disso, o processo de escolha de qual ferramenta usar deve levar em conta o tipo de problema e de solução.

No que se refere a essa escolha do instrumento pelo governo para produzir as mudanças desejadas na sociedade, Peters lembra que essa decisão depende

² BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. 1. ed. 2ª Tiragem. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 241.

³ PETERS, B. Guy. *American Public Policy – Promise and Performance*. 10th. Edition. s. l. SAGE publications, Inc. 2016.

⁴ BIRKLAND, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process – Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 4. ed. New York: Routledge. 2016.

⁵ LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. In: *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-693, July 1964.

⁶ PETERS, B. Guy. *American Public Policy – Promise and Performance*. 10th. Edition. s. l. SAGE publications, Inc. 2016. p. 44.

⁷ BIRKLAND, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process – Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 4. ed. New York: Routledge, 2016.

de variados fatores, inclusive de ordem política, das experiências administrativas anteriores e da própria tradição do país. Isto se acentua na medida em que a política pública é criada após uma coalizão de forças políticas, de instituições e de grupos de interesse, sendo que, muitas das vezes, cada um desses atores tem uma ideia própria de qual o objetivo e a forma de alcançá-lo. A tarefa de implementar uma política implica transformar lei em ação e envolve vários componentes.⁸

Os instrumentos a serviço do governo são múltiplos, como criação de regulações, taxas ou de subsídios, contratação direta, fornecimento de empréstimos, transferência direta de rendas etc. Todavia, uma vez que os governos ainda não possuem conhecimentos suficientes dos resultados produzidos por cada um deles, essa escolha, sobre qual instrumento usar, acaba decorrendo do hábito ou da familiaridade, ao invés de se basear em informações sobre qual é, dentre os instrumentos possíveis, aquele capaz de produzir mais resultados.⁹ No mais, o ideal é que essa escolha seja pautada por três elementos: viabilidade política, quantidade de recursos disponíveis e presunção sobre comportamentos da população-alvo que a política pública visa atingir.¹⁰

A implantação de determinada política pública não é uma tarefa simples para o administrador. Mesmo quando se trata de políticas não tão complexas, os crescentes requisitos de participação, *accountability* e otimização dos recursos públicos tornam a administração de políticas públicas mais dificultosa do que a administração dessa mesma atividade pelo setor privado.

No mais, as características expostas impõem que a fase de implantação não seja estática, única ou fixa. Como as políticas públicas são criadas com um objetivo próprio, destinam-se a operar na realidade fática, transformando-a para que seu objetivo seja alcançado, compõem-se de ações prospectivas, voltando-se para o futuro, ao mesmo tempo em que sua execução se protraí no tempo. Logo, os olhos do executor devem estar voltados para um constante monitoramento dos atos já praticados, com o fito de acompanhar se estes estão verdadeiramente conduzindo aos fins sociais propostos.

Com isso, as políticas públicas devem seguir um “regime de efeitos”, pois produzem um encadeamento de ações, as quais, segundo Bucci, “produzem diretamente efeitos sobre outras relações jurídicas ou que gerem pressupostos para a produção dessas novas relações, conexas com as primeiras, de modo que a direção

⁸ PETERS, B. Guy. *American Public Policy – Promise and Performance*. 10th. Edition. s. l. SAGE publications, Inc. 2016.

⁹ BIRKLAND, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process – Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 4. ed. New York: Routledge, 2016.

¹⁰ BIRKLAND, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process – Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 4. ed. New York: Routledge, 2016.

estratégica possa desenrolar-se ao longo de uma cadeia jurídica extensa”.¹¹ Verifica-se assim que as políticas não operam por meio de ato único ou provocam efeitos isolados, formando um plexo de direitos e deveres, vinculando diversos atores em um espaço de tempo.

Como os direitos sociais realizam-se paulatinamente, haveria uma progressividade na implementação das políticas públicas, as quais teriam as fases citadas, encadeadas em uma “grade sequencial das políticas públicas”.¹² Nessa esteira, como as políticas públicas englobam uma sequência de leis, atos administrativos e fatos, diz-se que seriam cíclicas e sua concretização não poderia se dar a curto prazo.¹³

Na etapa da avaliação da política pública, que deve permear concomitantemente a sua implantação, deve ser estudado o que ocorreu após o começo de sua execução e quais foram os resultados atingidos a fim de saber se ela deve continuar, ser alterada ou extinta. Essa atividade de avaliação envolve a catalogação dos objetivos e a aferição de quais deles foram obtidos e em que percentual, bem como se a população-alvo foi por ela alcançada.¹⁴

Também sobre a fase de avaliação das políticas públicas, Fonte ilustra as dificuldades que a permeiam, uma vez que os “mecanismos constitucionais e legais de avaliação de políticas públicas são complexos e institucionalmente diversificados”, somados ao fato de que nem sempre é possível antecipar os seus resultados.¹⁵

Ainda no campo da implantação e avaliação das políticas públicas e de como o direito pode ser colocado, Coutinho assevera que o jurista deve dispor de conhecimentos práticos e acadêmicos para contribuir no aperfeiçoamento dessas políticas, inclusive através do diálogo com outras ciências sociais.¹⁶ O direito como ferramenta das políticas públicas parte da premissa de que “políticas públicas requerem um certo grau de liberdade ou de margem de manobra por parte dos agentes públicos (por exemplo, na escolha de meios alternativos ou concorrentes para a realização de objetivos ou na opção por esta ou aquela solução para dado problema identificado ao longo da implementação da política)”.¹⁷

Destaca-se então o fato de as políticas públicas estarem permanentemente em fase de adaptação, ajuste e avaliação. Por isso, as políticas públicas são dotadas

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 257.

¹² ARRUDA NETO, Pedro Thomé. *Direito das Políticas Públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 44.

¹³ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

¹⁴ PETERS, B. Guy. *American Public Policy – Promise and Performance*. 10th ed. s. l. SAGE publications, Inc. 2016.

¹⁵ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 67.

¹⁶ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurelio Pimenta (Org.). *Política Pública como Campo Disciplinar*. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2013.

¹⁷ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurelio Pimenta (Org.). *Política Pública como Campo Disciplinar*. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2013. p. 11.

dos atributos da flexibilidade – “possibilidade do arcabouço jurídico que estrutura a política pública servir a mais de uma finalidade” e reversibilidade – “característica da política pública conter em seu próprio corpo jurídico mecanismos de ajuste e adaptação”.¹⁸

A variabilidade apresenta-se como característica própria das políticas públicas, haja vista que composta de elementos como fins e objetivos mutáveis conforme a necessidade social subjacente. Nesta senda, devem ser monitoradas constantemente, pois “atuam em um ambiente em que elas mesmas transformam”.¹⁹

Tais atributos ganham destaque na medida em que, no campo do direito comparado, já há uma crescente pressão para que o setor público faça uma melhor gestão dos seus recursos, promovendo assim gastos de forma mais eficiente e efetiva. Com isso, aumenta-se a preocupação de como medir e avaliar as políticas públicas.²⁰

Nesta senda, não se pode perquirir sobre controle e avaliação de políticas públicas em uma análise limitada à dogmática. Para examinar os instrumentos, efeitos e consequências dessas políticas, imprescindível que o direito se alie a outras ciências sociais e paradigmas nelas consolidados. É, assim, tarefa do jurista que busca estudar políticas públicas preocupar-se com ferramentas que possam embasar cientificamente a sua análise fática. Com efeito, a análise comportamental e econômica do arcabouço jurídico criado pelas e para as políticas pode fornecer essa cientificidade esperada.

2 Teoria analítico-comportamental do direito

A teoria analítico-comportamental do direito insere-se em novo panorama do estudo jurídico, surgido a partir da adoção de conceitos de outras ciências pela ciência jurídica. Propõe uma nova dimensão da relação entre direito e fatos, com ênfase nas consequências sociais provocadas pelo direito. Com isso, perfilha-se a lógica funcionalista ou consequencialista para ampliar o estudo do direito de modo a incluir as consequências sociais por ele provocadas.

Um dos maiores exemplos dessa guinada de paradigma e nova visão do direito como sistema de tomada de decisão é a escola *law and economics*, que amparada na microeconomia busca explicar e compreender comportamentos humanos não

¹⁸ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurelio Pimenta (Org.). *Política Pública como Campo Disciplinar*. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2013. p. 21

¹⁹ RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI:10.21056/aec.v6i66.364.

²⁰ MANDL, Ulrike; DIERX, Adrian; ILZKOVITZ, Fabienne. *The effectiveness and efficiency of public spending*. s. l. Economic Papers 301, European Commission, February, 2008.

mercantis, como é o caso do comportamento jurídico. Foram os primeiros expoentes desse movimento G. Becker, G. Calabresi, R. Coase e R. Posner.²¹

De outro lado, a abordagem analítico-comportamental do direito, segundo conceitos da psicologia sobre o comportamento, inova com uma metodologia de estudo, na qual a criação, o desenvolvimento e aplicação do direito voltam-se à previsão de seus efeitos e maximização dos seus objetivos, finalidades e função social.

O comportamento humano foi o objeto central da teoria de Skinner (behaviorismo radical), que se alicerça na compreensão do comportamento do indivíduo como produto da interação e seleção do seu meio. A teoria é chamada de consequencialista, ou seleção pelas consequências, porquanto estuda o comportamento a partir das suas consequências e o fenômeno da influência dessas consequências na repetição (consequência reforçadora) ou inibição (consequência punitiva) desse comportamento no futuro. O comportamento individual humano é sempre resultado de uma seleção prévia – chamada de seleção operante – feita através da expectativa de reforços e punições. Com isso, as constantes seleções de comportamentos aumentam ou diminuem com a frequência de um dado comportamento no repertório comportamental do indivíduo.²²

A natureza social dos seres humanos faz com que sejam especialmente sensíveis às consequências sociais dos seus comportamentos. Esses comportamentos, influenciados por outros e influenciadores de outros, formam uma rede de comportamentos entrelaçados denominada de sistema social.^{23 24}

Em razão da sua origem na psicologia e a despeito dos esforços pioneiros de Skinner nesse sentido, o paradigma behaviorista radical não tem uma teoria sociológica plenamente desenvolvida, razão pela qual a teoria analítico-comportamental do direito tomou emprestados aspectos pontuais da teoria dos sistemas sociais de Luhmann,²⁵ em particular o conceito de sistemas sociais funcionalmente especializados, entre os quais se inclui o direito. Dois aspectos desse conceito são particularmente relevantes, a saber: a ideia de que os sistemas sociais que compõem as sociedades modernas cumprem funções essenciais à sobrevivência, reprodução e bem-estar das respectivas populações; a noção de que os sistemas sociais funcionalmente especializados, por intermédio da formulação de regras, internalizam o processo de seleção sociocultural, permitindo assim que as sociedades evoluam,

²¹ AGUIAR, Julio Cesar. Abordagem econômica do direito: aspectos epistemológicos. In. *LUSÍADA: Revista de Ciência e Cultura*, Coimbra, v. 2, n. 1, p. 169-186, jan. 2002.

²² BAUM, William. *Compreender o behaviorismo: comportamento, cultura e evolução*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

²³ AGUIAR, Julio Cesar. *Teoria Analítico-Comportamental do Direito: Para uma abordagem científica do Direito como sistema social funcionalmente especializado*. 1. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2017.

²⁴ SKINNER, B. F. *Science and Human Behavior*. New York: Free Press. 1953.

²⁵ LUHMANN, N.; BEDNARZ, J.; BAECKER, D. *Social systems*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

sem que necessariamente tenham de passar pelo processo de eliminação dos não adaptados que caracteriza a evolução biológica das espécies.

Destarte, combinando-se o conceito de sistemas sociais funcionalmente especializados de Luhmann à teoria behaviorista – comportamento social como determinado pelas consequências reforçadoras ou punitivas dele decorrentes –, é possível explicar como a sociedade pode internalizar e transmitir os comportamentos desejáveis de um indivíduo para os demais.²⁶

Desta forma, amparada nas duas teorias, a análise-comportamental explica o direito a partir da análise do comportamento humano, conceituando-o como um tipo de sistema social funcionalmente especializado, assim como o sistema político, o sistema econômico, a família e outros. O direito é tido como sistema social funcionalmente especializado porque se constitui em emaranhado de normas sociais, organizadas em formato de rede, que “governam o comportamento dos indivíduos em determinada sociedade, com base no reforço ou punição de determinadas condutas pressupostas, respectivamente, como favoráveis ou desfavoráveis ao cumprimento da função social do respectivo sistema”.²⁷

Cada sistema cumpre um papel na sociedade relacionado à sua sobrevivência, reprodução e bem-estar. No caso do direito, o seu papel é o de controlar coercitivamente comportamentos humanos politicamente definidos como socialmente indesejáveis, na medida em que tais comportamentos podem afetar negativamente a sobrevivência, reprodução e bem-estar de determinada sociedade.

Na compreensão do direito na teoria comportamental, o comportamento humano singularmente definido, em face de um determinado indivíduo, em um espaço de tempo e em dada sociedade é um dos pontos centrais de estudo. Considera-se que esse dado comportamento é entrelaçado, influenciado e influenciador, mutuamente, de outros comportamentos humanos. Assim, o comportamento de observância do direito, como pagar tributo, é influenciado por outros comportamentos, como a incidência de juros e multas em caso de não pagamento ou a disponibilidade financeira.

Nesse sentido, o sistema jurídico é construído através da instituição de normas para governar o comportamento do indivíduo, com base na imputação de consequências que reforçam ou punem determinadas condutas. As normas jurídicas podem ser identificadas como o conjunto de padrões comportamentais entrelaçados que intermeiam a ocorrência de um padrão comportamental indesejável e a respectiva punição. Essas normas formam o sistema social próprio do direito.

²⁶ AGUIAR, Julio Cesar. Análise Comportamental do Direito: Uma Abordagem do Direito como Ciência do Comportamento Humano aplicado. In: *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 34-2, jul./dez. 2014.

²⁷ AGUIAR, Julio Cesar. *Teoria Analítico-Comportamental do Direito: Para uma abordagem científica do Direito como sistema social funcionalmente especializado*. 1. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2017. p. 73.

A análise comportamental é capaz de explicar cientificamente a função dissuasória do direito na medida em que a identifica como resultado das consequências (reforçadoras ou punitivas) trazidas nas regras jurídicas em atuarem como condições motivadoras socialmente generalizadas. Nesse sentido, a ameaça de sanção ou a promessa de recompensa, prevista na regra jurídica influencia o indivíduo a comportar-se de acordo com o padrão socialmente desejável.

Na realidade, o uso dessa teoria pode fornecer subsídios para a solução acerca da efetividade do direito, porquanto permite explicar a racionalidade por trás de determinada regra jurídica ser ou não eficaz e, conseqüentemente, quais as alterações possíveis para que se alcancem os objetivos que subsidiaram a sua edição. Para isso, mister definir os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade do direito, os quais, a despeito da sua importância, não têm definição clara na doutrina jurídica nacional.

3 Conceitos de eficácia e efetividade do direito: uma definição a partir da análise comportamental das regras jurídicas

Eficácia e efetividade são termos constantemente usados na ciência do direito, tanto em âmbito acadêmico quanto na atividade prática. Contudo, não há precisão metodológica pelo jurista em previamente defini-los, o que leva à invocação indiscriminada dos termos efetividade e eficácia, sem muito rigor técnico. Neste artigo, contudo, tais conceitos diferenciam-se e são extraídos da meta social, um dos elementos intrínsecos da regra jurídica, de acordo com a teoria analítico-comportamental. Todavia, para melhor compreender o significado de eficácia e efetividade na análise comportamental do direito, mister primeiro trazer breve revisão da literatura jurídica já consolidada sobre o tema.

A eficácia é ordinariamente vinculada à aplicação da lei, seja espontaneamente pelos seus destinatários, seja pela aplicação da sanção em caso de seu descumprimento. Consiste no fenômeno de quando a norma é observada ou seguida.²⁸ Diz-se que definições de direito voltadas para a sua eficácia concentram-se primordialmente no campo da sociologia e das teorias realistas do direito. Nesta seara, as teorias sociológicas ocupam-se da eficácia sob o aspecto externo da norma; traduzida na regularidade de sua observância ou na sanção de sua não observância. Por outro lado, a eficácia sob a ótica interna da norma diz respeito à motivação de sua observância ou aplicação; sendo campo de estudo para a corrente realista.²⁹

²⁸ BOBBIO, Norberto. *Estudos por uma Teoria Geral do Direito*. 1. ed. Barueri: Manole, 2015.

²⁹ ALEXY, Robert. *Conceito e Validade do Direito*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 18-19.

Bobbio inclui a eficácia como um dos três critérios de valoração da norma. Correlaciona-a ao problema da norma ser ou não seguida pelos seus destinatários e, caso violada, “seja feita valer com os meios coercitivos pela autoridade que a estabeleceu”.³⁰ Concebe, entretanto, a pesquisa acerca da eficácia como externa à ciência jurídica, relegando-a “pesquisa histórico-sociológica, que se destina ao estudo do comportamento dos membros de um determinado grupo social”.³¹ O desafio da eficácia das regras jurídicas é caracterizado como problema fenomenológico do direito. Em síntese, a eficácia, – aplicação ou não da norma e da sanção –, é objeto da sociologia jurídica, que estuda o direito em ação na sociedade, o *direito vivo*. Por fim, a eficácia corresponde ao centro das teorias realistas do direito, as quais veriam o direito como ser e não como dever-ser, traduzido nas normas efetivamente aplicadas pela sociedade.

Percebe-se assim que os problemas relativos à eficácia foram relegados a outras ciências, como a sociologia. Em nome da autonomia da ciência jurídica, restringe-se o direito a uma atividade lógica ou retórica destinada ao exame de coerência interna, adequação e validade das regras jurídicas e excluindo do objeto da ciência as consequências sociais por elas produzidas. Com isso, o potencial do direito para a solução dos problemas sociais e para o incremento do bem-estar social é secundarizado.

Em âmbito normativo, a eficácia é expressamente prevista na Constituição de 1988, no artigo 74, inciso II, o qual impõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter um sistema integrado de controle interno para, dentre outros fins, avaliar os resultados quanto à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado. Com amparo neste dispositivo constitucional, parte da doutrina, ao interpretá-lo, define eficácia como componente, junto com a eficiência, do conceito de economicidade.

Nesse sentido, o controle de economicidade, que incluiria a eficiência e a eficácia, “visa aferir a relação entre o custo e o benefício das atividades e resultados obtidos pelos administradores na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, pelos aspectos da eficiência e eficácia e à luz de critérios ou parâmetros de desempenho”.³² A economicidade estaria consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos de um lado e na maximização da receita e da arrecadação de outro.³³ Permitiria novos instrumentos de controle como auditorias operacionais e

³⁰ BOBBIO, Norberto. *Estudos por uma Teoria Geral do Direito*. 1. ed. Barueri: Manole, 2015. p. 88.

³¹ BOBBIO, Norberto. *Estudos por uma Teoria Geral do Direito*. 1. ed. Barueri: Manole, 2015. p. 89.

³² NAGEL, Stuart S. Efficiency, Effectiveness and Equity in Public Policy Evaluation. In: *Policy Studies Review*, v. 6, n. 1, p. 32, August 1986.

³³ TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 194:31-45, out./dez. 1993.

auditorias de desempenho e de resultados, através dos quais as cortes de contas podem fazer uma avaliação de resultados do cumprimento das metas dos programas de governo.³⁴ Surge assim a possibilidade desses órgãos fazerem uma avaliação qualitativa, “sopesando os custos e os resultados, para o conjunto da sociedade, tendo em vista as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto à alocação de recursos”.³⁵ Chega-se a dizer que esse controle dos resultados alcançáveis deve incluir uma qualificação efetiva ou potencial como ganhos ou perdas sociais.³⁶ Com isso, a atuação dos Tribunais de Contas extrapolaria a verificação da Teoria dos Resultados.³⁷

Nesta toada, como se pode ver nos apontamentos supra, há uma janela normativa constitucional para que o jurista siga além do exame de legalidade pura, para uma análise de cumprimento de metas e resultados sociais dos atos governamentais, desdobrada a partir da imposição constitucional de que a gestão pública e a aplicação de recursos públicos sejam eficazes.

Por outro lado, quando se trata especificamente sobre o conceito de efetividade, percebe-se a falta de unicidade na sua definição. Bobbio defende que os conceitos de efetividade e eficácia não podem ser confundidos, apesar de o serem habitualmente. Propõe que a efetividade seja um atributo do poder e a eficácia um atributo da norma. Efetividade ocorreria quando o poder consegue obter o resultado proposto e eficácia surge quando a norma é observada e seguida. Eficácia e efetividade estão mutuamente subordinadas em um círculo, haja vista que a eficácia da norma depende da efetividade do poder, assim como a efetividade do poder depende do fato de que as normas são eficazes. A efetividade é prova da legitimidade do poder, pois indica que o poder é habitualmente aceito e obedecido.³⁸ Reale, por outro lado, fornece um conceito próprio de efetividade, associando-a com o reconhecimento do direito pela comunidade “ou mais particularmente aos efeitos que uma regra suscita através do seu cumprimento”.³⁹

No âmbito da teoria constitucional, Silva chama a efetividade de eficácia social e a relaciona com o alcance dos objetivos da norma, com o “produto final”; diferentemente da eficácia jurídica, que implicaria a aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma.⁴⁰ Na mesma linha, Barroso também diferencia a eficácia

³⁴ JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. *Tribunais de Contas de Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

³⁵ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 6. ed. São Paulo: Método, 2015. p. 38.

³⁶ BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

³⁷ VILAÇA, Marcos Vinicius. Os Tribunais de Contas na Melhoria da Administração Pública. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 28, n. 74, out./dez. 1997.

³⁸ BOBBIO, Norberto. *Estudos por uma Teoria Geral do Direito*. 1. ed. Barueri: Manole, 2015.

³⁹ REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, pág. 114.

⁴⁰ SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 66.

jurídica, a qual chama simplesmente de eficácia, da efetividade, identificada como uma “eficácia social”, e a conceitua como a “aptidão para a produção de efeitos, para a irradiação de consequências que lhe são próprias”.⁴¹ Nesse sentido, a eficácia seria a aptidão ou idoneidade do ato para a produção de seus efeitos, enquanto a efetividade se refere à ocorrência desses efeitos na realidade.

Como se pode ver, os conceitos de eficácia e efetividade, a despeito de sua reconhecida relevância, carecem de definição uniforme e, principalmente, rigorosa. Neste sentido, o presente trabalho não almeja o alcance de uma uniformização da nomenclatura, mas a propositura de um critério científico – qual seja, a análise da meta social como componente da regra jurídica – para a distinção entre esses conceitos. Isto porque se acredita que, a partir deste novo critério, o jurista tem a sua disposição uma teoria própria, que pode contribuir sobremaneira na avaliação das políticas públicas, ao trazer ferramentas de análise social para o estudo do direito. Portanto, a análise comportamental torna-se sobremaneira útil na medida em que “os fenômenos coletivos são o efeito composto do comportamento dos indivíduos; razão pela qual é o conhecimento dos princípios básicos do comportamento individual que, em última instância, poderá informar melhores políticas públicas”.⁴²

Na teoria analítico-comportamental, a eficácia e a efetividade ganham contornos próprios e definidos, não podendo ser confundidos, tampouco representar dois momentos de uma mesma etapa. Tanto a eficácia quanto a efetividade voltam-se para a questão do alcance de dado resultado e devem ser extraídas da análise da composição da regra jurídica, mais particularmente de um dos seus três elementos, a meta social, e exigem que o jurista analise a realidade fática a fim de saber se foram cumpridas.

Conforme já dito, o direito, como os demais sistemas sociais, orienta-se de acordo com um objetivo, esse objetivo é que justifica o reforço ou a punição de comportamentos. Nesse contexto, as regras jurídicas não são os textos, o papel ou os símbolos linguísticos nele inscritos, mas a manifestação da tentativa de controlar coercitivamente comportamentos,⁴³ ou seja, o instrumento ou mecanismo usado pelo direito para o cumprimento dessa função de controle.

A regra jurídica é um padrão comportamental verbal, cuja criação advém da necessidade de atender um objetivo social, por meio da previsão de um comportamento

⁴¹ BARROSO, L. R. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas, limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 81.

⁴² AGUIAR, Julio Cesar. Análise Comportamental do Direito: Uma Abordagem do Direito como Ciência do Comportamento Humano aplicado. In: *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 34-2, p. 267, jul./dez. 2014.

⁴³ AGUIAR, Julio Cesar. Análise Comportamental do Direito: Uma Abordagem do Direito como Ciência do Comportamento Humano aplicado. In: *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 34-2, jul./dez. 2014.

e uma correlata sanção ou recompensa (contingência comportamental).⁴⁴ A regra busca modelar comportamentos, controlar a frequências deles e o faz através da eleição de um comportamento padrão, que, se ocorrido, ensejará uma consequência para o indivíduo que tanto poderá ser positiva, quando a consequência for reforçadora ou recompensadora; quanto negativa, se resultar em punição ou sanção.

A sobrevivência dessa regra está diretamente relacionada, de um lado, à sua capacidade de reforçar ou punir o comportamento nela previsto e, de outro, ao alcance do objetivo que justificou a sua edição. Em outras palavras, a regra jurídica tem como pressuposto fundamental a capacidade de a contingência comportamental por ela trazida – isto é, a relação causal entre comportamento e consequência reforçadora ou punidora juridicamente determinada – produzir um estado de coisas favorável ao bem-estar da sociedade como um todo.⁴⁵ Nessa esteira, as regras jurídicas possuem três componentes: premissas factuais relevantes, meta social e contingência jurídica.

As premissas factuais relevantes nada mais são do que o embasamento para enunciação da regra. Compreendem as relações causais que presumidamente vinculam a contingência instituída pela regra jurídica ao cumprimento da sua meta social. São assim essas premissas sociais relevantes que devem orientar o legislador no momento de escolha da contingência entre comportamento e sanção, para que esta seja exitosa no alcance de uma meta social específica qualquer. Se uma das premissas se mostrar falsa, a instituição da contingência não será apta à obtenção da meta social. A título de exemplo, a criação de ações afirmativas para grupos raciais tem como premissas factuais relevantes a marginalização ou a discriminação destes grupos no meio social.

As contingências são a inter-relação entre dado comportamento – a conduta omissiva ou comissiva descrita na norma – e dada consequência – a sanção ou recompensa.⁴⁶ São as relações de probabilidade entre os padrões comportamentais e as suas consequências. Para definir a contingência, devem-se analisar os antecedentes do comportamento, isto é o seu contexto, qual foi o comportamento evocado (causado) por esse antecedente e, por sua vez, com a emissão desse comportamento, qual a consequência reiteradamente advinda.⁴⁷ Prevê-se uma contingência com o fim de controlar dado comportamento, interferindo em sua frequência de ocorrência, seja aumentando-a, se socialmente desejável; seja diminuindo-a, se indesejável.

⁴⁴ O termo contingência comportamental, dentro da teoria analítico-comportamental, identifica a relação contingente entre comportamento e consequência; no caso da regra jurídica, a relação entre conduta e sanção.

⁴⁵ AGUIAR, Julio Cesar. *Teoria Analítico-Comportamental do Direito*: Para uma abordagem científica do Direito como sistema social funcionalmente especializado. 1. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2017. p. 135.

⁴⁶ AGUIAR, Julio Cesar. *Análise Comportamental do Direito: Uma Abordagem do Direito como Ciência do Comportamento Humano aplicado*. In: *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 34-2, jul./dez. 2014.

⁴⁷ CATANIA, A.C. *Aprendizagem: comportamento, linguagem e cognição*. Porto Alegre: ARTMED, 1999.

No exemplo anterior, a criação de cotas no ensino superior para determinado grupo terá como consequência (recompensa) a redução da marginalidade ou discriminação por ele sofrida.

Já a meta social é o componente político-valorativo da regra. Confere legitimidade para a sua criação e aplicação. É o estado de coisas que a sociedade politicamente almeja com a criação da regra. Se a consequência reforçadora aumenta a probabilidade de ocorrer o comportamento desejado pela sociedade, então a meta social é alcançada. Representa o estado de coisas politicamente definido como socialmente desejável cuja obtenção, de acordo com as premissas factuais relevantes, depende direta ou indiretamente da instituição da contingência jurídica.⁴⁸ Nesse ponto, a meta social assemelha-se ao atributo da justiça para a doutrina tradicional, no sentido de identificar o valor supremo, os fins sociais buscados pelo direito.⁴⁹

A importância da meta social tende a se acentuar especialmente nas democracias, em que a criação das normas pelo sistema político somente se legitima quando visa ao bem-estar social. Destarte, como consequência dessa subordinação do direito à política, tem-se uma relação teleológica, ou de meio a fim, entre as contingências jurídicas e as respectivas metas sociais, já que as regras devem ser eficazes para se manterem legítimas.

A meta social pode ser dividida em meta social mediata e meta social imediata, e seu cumprimento relaciona-se diretamente à questão da eficácia e da efetividade das regras jurídicas, na ótica da teoria analítico-comportamental do direito. Para tal teoria, a eficácia do direito está no cumprimento da meta social imediata, enquanto que a efetividade está no cumprimento da meta social mediata.

A meta social imediata corresponde à diminuição da frequência de ocorrência da conduta omissiva ou comissiva negativamente sancionada ou, alternativamente, no aumento da frequência da conduta recompensada, isto é, positivamente sancionada.⁵⁰ A mensuração de tais frequências é uma questão simplesmente estatística, em geral, de mais fácil execução. Segundo a teoria analítico-comportamental, então, a maior ou menor eficácia de uma regra jurídica dada corresponde, respectivamente, ao grau maior ou menor de alcance da meta social imediata.

A meta social mediata, por sua vez, é o alcance do resultado social buscado pela edição da norma, sendo que este resultado está relacionado a um incremento do bem-estar social. Sua criação advém de prévio consenso social e político de eleição de um objetivo social. A implantação da meta social mediata produz a realidade

⁴⁸ AGUIAR, Julio Cesar. *Teoria Analítico-Comportamental do Direito*: Para uma abordagem científica do Direito como sistema social funcionalmente especializado. 1. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2017. p. 140.

⁴⁹ BOBBIO, NORBERTO. *Estudos por uma Teoria Geral do Direito*. 1. ed. Barueri: Manole, 2015.

⁵⁰ AGUIAR, Julio Cesar. *Teoria Analítico-Comportamental do Direito*: Para uma abordagem científica do Direito como sistema social funcionalmente especializado. 1. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2017.

socialmente desejável por aquela sociedade. “É o estado de coisas tido como casualmente relacionado à respectiva meta social imediata”.⁵¹

A meta social imediata deve sempre ser um meio apto e eficiente para a obtenção da meta social mediata, sob pena de tornar a regra jurídica ilegítima e sem qualquer função naquela sociedade. Quando o alcance da meta social imediata resulta efetivamente em aumento do bem-estar social conforme buscado com a edição da norma, diz-se que ela é efetiva. Decorre de tais conceitos que uma dada regra jurídica pode ser eficaz sem ser efetiva, mas não pode ser efetiva sem ser eficaz.

Algumas regras jurídicas deixam claro na sua exposição de motivos, ou nas discussões preliminares à aprovação das respectivas propostas legislativas, qual o resultado e a finalidade esperada. Tal fato se torna ainda mais comum para normas que veiculam políticas públicas, as quais são sempre voltadas à implementação de um objetivo. Vejam-se como exemplo os incentivos fiscais, cuja meta imediata é a redução da carga tributária, enquanto a meta mediata é o crescimento econômico.

Uma outra face desta questão é que, na prática, a aplicação da regra jurídica pode gerar consequências sociais diversas das esperadas, e que não resultem na meta social mediata prevista, ou, ainda que o faça, traga também resultados indesejáveis e danosos para a sociedade. “Qualquer intervenção planejada no sistema social gera resultados sistêmicos que necessariamente causarão outros problemas, os quais, à medida que forem surgindo, devem orientar a reavaliação da utilidade social da intervenção em questão”.⁵²

Como no caso do exemplo anterior, os incentivos fiscais podem não produzir o crescimento econômico, ou então o aumento no faturamento da empresa pode ter sido acompanhado de um aumento na poluição gerada por aquele ramo industrial. Neste cenário, na primeira situação a meta social mediata não foi cumprida, enquanto que, na segunda situação, a meta foi cumprida, mas trouxe outra consequência – o aumento da poluição, que prejudica o bem-estar social. Em ambas as situações, tem-se razão para a crítica e a propositura de mudança na referida regra com o fim de ajustá-la à promoção do bem-estar social, função última do direito.

Exemplo recente de tal cenário se deu com o FIES, cuja meta social mediata era incrementar o acesso ao ensino superior. A meta foi cumprida, uma vez que o FIES ofereceu, de 1999 a 2004, financiamento para 70.000 estudantes anualmente, e, de 2005 até a atualidade, 100.000 vagas.⁵³ No período de 2002 a 2012, o Brasil mais que dobrou sua taxa bruta de matrícula no ensino superior, passando

⁵¹ AGUIAR, Julio Cesar. *Teoria Analítico-Comportamental do Direito*: Para uma abordagem científica do Direito como sistema social funcionalmente especializado. 1. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2017. p. 140-141.

⁵² AGUIAR, Julio Cesar. *Teoria Analítico-Comportamental do Direito*: Para uma abordagem científica do Direito como sistema social funcionalmente especializado. 1. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2017. p. 145.

⁵³ Dados dos relatórios anuais do FIES de 1999-2007.

de 12,04% a 28,68%.⁵⁴ No entanto, a aplicação prática gerou outras consequências aversivas na sociedade, tais como o aumento das mensalidades e altos níveis de endividamento e inadimplência dos beneficiados. Esses resultados não previstos inicialmente, por gerarem danos ao bem-estar social (tanto sob a ótica da população beneficiada quanto aos cofres públicos), motivaram mudanças e restrições nas regras do FIES.

Deve-se reconhecer, contudo, que a identificação dos cenários em que a meta social mediata não é cumprida ou vem acompanhada de prejuízos danosos ao bem-estar social não é facilmente obtida. A comprovação empírica de que as consequências indesejáveis foram causadas pela instituição da regra possui maiores dificuldades, pois não se trata de mera análise quantitativa, como no caso da meta social imediata, exigindo além da questão numérica, o nexos causal, ou seja, a indicação de que a consequência social em questão está relacionada, direta ou indiretamente, à contingência jurídica prevista na norma.

Esse aspecto, no entanto, não deve inviabilizar as tentativas de se perseguir a avaliação crítica das consequências sociais geradas por uma regra criada pelo direito. A uma, porque tem potencial de trazer uma maior previsibilidade e controle do direito e os efeitos de sua aplicação prática; e a duas porque confere uma ferramenta racional e embasada para que o sistema político promova a discussão e alteração das regras que prejudicam o crescimento e o bem-estar de todos.

Verifica-se, portanto que os conceitos de eficácia e efetividade ganham, além de redefinição na teoria comportamental, a partir da construção de um paradigma próprio de análise das regras jurídicas e sua composição pela meta social, extrema relevância para o estudo do direito, pois devem atuar como régua constante de sobrevivência e avaliação crítica das regras. A importância de ambas vem aumentando, na medida em que a sociedade passa a demandar que as leis tragam de fato uma melhora social e, para tanto, tais leis no momento de sua edição e de sua aplicação não podem prescindir do conhecimento das relações causais que a elas se relacionam, isto é, de como a modelagem do comportamento pretendida por determinada regra jurídica afeta o bem-estar de todos.

4 Conceito de eficiência do direito sob a ótica da análise econômica

Superado o exame da eficácia e da efetividade da norma, cabe perquirir quanto à sua eficiência, notadamente, porquanto os maiores entraves ao sucesso das

⁵⁴ TACHIBANA, Thiago Yudi; MENEZES FILHO, Naercio Aquino; KOMATSU, Bruno Kawaoka. Ensino superior no Brasil. In: *Policy Paper*, n. 14, INSPER, dez. 2015.

políticas públicas repousam na escassez orçamentária e no fundamento da reserva do possível.

A eficiência é prevista na Constituição como princípio orientador da Administração Pública. A doutrina de direito administrativo concretiza tal princípio como dever de melhor gestão ao gestor público. Com isso, a eficiência deixa de ter um viés econômico, no sentido de obtenção de determinado resultado com o menor custo, expandindo-se como fator de melhoria da gestão.

Nesse cenário, o princípio da eficiência vem sendo traduzido como um modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.⁵⁵ Implicaria um dever de o gestor agir “de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam a população”.⁵⁶ Para Canotilho, a eficiência seria um dos fundamentos para a desburocratização.⁵⁷

Moreira Neto diz que a eficiência seria um dos paradigmas que devem pautar a ação do Estado na emergência da globalização e a separa em conceito econômico, que ele identifica como incremento da produção de bens e serviços, com redução de insumos e aumento de lucros, que deve somar-se a um elemento socioeconômico, para a produção de um complexo de resultados em benefício da sociedade.⁵⁸

Modesto aduz que a eficiência se apresentaria como uma exigência jurídica aos que manipulam recursos públicos para atuarem com idoneidade, economia e satisfação das finalidades públicas.⁵⁹ Para Meirelles a eficiência seria o mais moderno princípio da função administrativa e traduziria um dever ao agente público de “realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”.⁶⁰

Observa-se, assim, que a eficiência, na doutrina administrativa, está ligada tão somente à produção de resultado mediato, o que, no presente trabalho, pode ser identificado mais com a efetividade, além de ser entendida genericamente como uma diretriz de melhoria de qualidade da atividade administrativa.

Diferentemente, para os fins deste artigo, a eficiência tem alcance diverso. Propugna-se que a eficiência seja imposta a todos os “ramos” e normas do direito. Deve identificar-se com o conceito tradicionalmente adotado pela microeconomia de obtenção de um resultado sob o menor custo social possível.

⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

⁵⁶ MAJADAS, Marcia Fratarí. *Discricionariedade e desvio de poder em face de princípios da administração pública*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2005. p. 86.

⁵⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editores, 1993.

⁵⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

⁵⁹ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/jun./jul. 2007.

⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 14. ed. São Paulo: RT, 1989. p. 86.

Nesta feita, para a microeconomia, a eficiência relaciona-se à preocupação de melhor alocar recursos sociais disponíveis que são necessariamente escassos. Implica uma análise de custo-benefício, configurando otimização ou maximização de dado recurso necessário à realização de algum objetivo humano. O conceito de eficiência suporta-se na premissa central da microeconomia de que o homem é um ser racional, isto é, que age com base em seus interesses e de acordo com os incentivos positivos e negativos incidentes sobre o seu agir. Destarte, pressupondo-se que as informações relevantes estejam disponíveis a um custo razoável, as escolhas de comportamento dos indivíduos tenderão sempre a maximizar a sua satisfação em um cenário de escassez de recursos. Por outro lado, em razão de limitações da capacidade dos indivíduos de agir levando em conta não apenas os seus interesses de maximização imediatos, mas, os de longo prazo, os quais incluem a maximização da utilidade social e não apenas individual, a noção de eficiência assume caráter normativo e social. Ou seja, um curso de ação será considerado eficiente tão somente quando maximizar os benefícios e minimizar os custos sociais necessários à sua efetivação.

A economia comumente mensura a eficiência por meio de dois critérios. O critério de eficiência de Kaldor-Hicks, em que a eficiência se satisfaz no somatório simples dos níveis de utilidade ou satisfação dos indivíduos. A implicação é que alguém pode sair prejudicado, desde que os ganhos dos beneficiados sejam suficientemente maiores para compensar tais perdas. Já o critério de eficiência de Pareto define que a eficiência é alcançada na melhora da satisfação de um indivíduo acompanhada da não piora do nível de bem-estar de outros, isto é, ninguém deve sair prejudicado.⁶¹

No que se refere à relação entre eficiência e função social do direito, Posner, ao tratar da eficiência na aplicação das normas, diz que as regras jurídicas devem promover a eficiência do sistema social.⁶² Essa eficiência é entendida como a maximização da riqueza.⁶³ Nessa esteira, como a conduta humana parte sempre de uma análise de custo-benefício, o direito deve prever custos para comportamentos socialmente indesejáveis e prever vantagens ou recompensas (utilidade) para comportamentos socialmente desejados. Agindo assim, o direito promove a eficiência e, conseqüentemente, maior nível de bem-estar social.⁶⁴

⁶¹ COLEMAN, Jules L. Efficiency, Utility and Wealth Maximization. In: 8 *Hofstra L. Rev.* 509, 1979-1980.

⁶² POSNER, Richard A. *Problemas de filosofia do direito*. Trad. Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

⁶³ PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Curso de Law and Economics*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2005.

⁶⁴ POSNER, Richard A. *Problemas de filosofia do direito*. Trad. Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

Desse modo, para a análise econômica do direito, a eficiência mostra-se como uma função específica do direito, inclusive justificando a existência da sua intervenção nas relações privadas e servindo de base para a avaliação crítica das regras jurídicas.

Sobre as políticas públicas especificamente, observa-se que a discussão sobre eficiência não deve ser relegada, tendo em vista que toda e qualquer política pública necessariamente trabalha com uma escolha acerca da alocação de recursos escassos (receita pública). Acentua-se que, no momento de crise fiscal pelo qual passa o Estado brasileiro atualmente, marcado pela disparidade entre receitas e despesas públicas, a eficiência impõe-se como fator inexorável na gestão pública. Logo, mostra-se recomendável que as decisões de implementar políticas públicas passem por crivo de custo-benefício.

Ressalta-se que “a metodologia experimental pode trazer grandes benefícios neste aspecto por possibilitar que se teste se determinada política terá o efeito desejado ou se existem aspectos comportamentais que devem ser levados em consideração que podem fazer com que a política não funcione ou não tenha os efeitos desejados”.⁶⁵

Stone inclui a eficiência como necessário caminho que a política pública deve seguir para alcançar seus objetivos.⁶⁶ Birkland opina que a eficiência deve estar presente no momento da elaboração das políticas públicas, quando dados econômicos e contábeis podem auxiliar na análise de sua desafabilidade.⁶⁷ Nagel afirma que a eficiência das políticas públicas pode ser definida na medida em que os custos devem se manter constantes ou sempre menores que os benefícios.⁶⁸

Nesse campo, o critério de Pareto dificilmente seria possível de ser alcançado, já que a maioria das escolhas políticas envolvem decisões que beneficiam uns, mas prejudicam outros, particularmente no curto prazo. Ainda assim, as políticas públicas devem passar pela análise de custo-benefício, o que implica atribuir um valor monetário a alguns atributos não patrimoniais, como o meio ambiente de qualidade. Nessa esteira, adotando-se, como mais factível, o critério de Kaldor-Hicks, a política seria eficiente mesmo que cause prejuízo a uns, desde que o balanço entre prejuízos e benefícios seja positivo para o bem-estar social. Destaca-se que essa análise de eficiência já deve estar presente desde o momento da formulação da política pública, no sentido de auxiliar na previsão dos potenciais de risco e consequências das escolhas feitas.⁶⁹

⁶⁵ TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Julio Cesar. Análise Econômico-Comportamental do Direito. In: TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Julio Cesar (Org.) *Direito, Economia e Comportamento Humano*. Curitiba: Editora CRV, 2016. p. 12.

⁶⁶ STONE, Deborah A. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. 3rd ed. New York: Norton, 2001.

⁶⁷ BIRKLAND, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process – Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 4. ed. New York: Routledge, 2016.

⁶⁸ NAGEL, Stuart S. Efficiency, Effectiveness and Equity in Public Policy Evaluation. In: *Policy Studies Review*, August 1986, v. 6, n. 1. p. 32.

⁶⁹ PETERS, B. Guy. *American Public Policy – Promise and Performance*. 10th ed. s. l. SAGE publications, Inc. 2016.

Em síntese, a eficiência, nos termos conceituais definidos, ou seja, como análise de custo-benefício para maximização do bem-estar social, é régua imprescindível para o controle das políticas públicas e avaliação do cumprimento da sua função social, pois serve como instrumento de aproximação à realidade e ao contexto social. No mais, dentre as diversas contingências comportamentais eficazes e efetivas ao cumprimento da meta social, a eficiência surge como uma terceira etapa de análise, na qual permite selecionar, dentre os meios eficazes e efetivos, qual o mais eficiente à consecução do objetivo buscado pela política.

Conclusão

As políticas públicas já não bastam ser válidas e justas, necessário também que sejam eficazes na promoção do bem-estar de todos, que resolvam o problema que justificou sua criação e que cumpram com as suas metas, operando uma mudança social positiva. Na atual sociedade pós-moderna, governada democraticamente e pautada na finitude dos recursos, as normas para serem legítimas devem ter êxito no cumprimento do objetivo social que justificaram a sua criação. O que se acentua no campo das políticas públicas, que nascem com o fim de operar determinada mudança social.

O presente texto visa contribuir com esse novo paradigma, ao fornecer, através da teoria analítico-comportamental, nova ferramenta de análise crítica das políticas públicas a ser usada nas fases de criação, implementação e avaliação. Ferramenta que, através dos conceitos de meta social medita e imediata – base para conceitos próprios de eficácia e efetividade –, pode fornecer subsídios racionais para uma maior previsibilidade e controle dos resultados dessas políticas.

Portanto, o uso dos três conceitos – eficiência, eficácia e efetividade – mostra-se sobremaneira recomendável quando do estudo das políticas públicas, ao ofertarem instrumento para o seu melhor planejamento, execução, avaliação e controle. Políticas públicas visam implementar, com recursos escassos, direitos voltados para concretizar os objetivos constitucionais. Nessa esteira, as normas que as vinculam não podem prescindir de serem eficientes, eficazes e efetivas. No mais, a doutrina acerca das políticas públicas é bem clara ao considerar que esse instituto não possui um desenho legal fechado, bem como visa operar mudanças de comportamentos sociais, para solucionar dado problema, estando em constante avaliação.

Assim, ao jurista mostra-se recomendável que, além do exame de constitucionalidade e legalidade das políticas públicas, passe a perquirir acerca das suas consequências, dos resultados por elas alcançados, notadamente, se de acordo com o esperado pela sociedade em sua busca pela melhora de seu bem-estar e sob o menor custo.

O exame das consequências deve ser desenvolvido em três etapas: a saber, se o comportamento induzido ou reprimido pela norma, respectivamente, aumentou ou diminuiu com a promessa de recompensa ou de sanção (eficácia); se a indução ou restrição a tal comportamento alcançou o objetivo desejado e incrementou o bem-estar social (efetividade); e por fim, se havia uma forma de alcançar esse objetivo com um menor custo (eficiência). Ultrapassadas essas fases, há um ganho sobremaneira para a democracia e o bem-estar social, uma vez que se pode de forma científica avaliar as políticas públicas e a melhor forma de implementá-las para a solução dos problemas sociais.

O próprio sistema já prevê portas de entrada para o uso dessas teorias, como no caso do artigo 5º da Lei de Introdução às Normas (Lei nº 12.373/2010), o qual impõe ao juiz que, no momento da aplicação da lei, deve atender “aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

Referências

- AGUIAR, Julio Cesar. Abordagem econômica do direito: aspectos epistemológicos. In: *LUSÍADA: Revista de Ciência e Cultura*, Coimbra, v. 2, n. 1, p. 169-186, jan. 2002.
- AGUIAR, Julio Cesar. Análise Comportamental do Direito: Uma Abordagem do Direito como Ciência do Comportamento Humano aplicado. In: *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 34-2, p. 245-273, jul./dez. 2014.
- AGUIAR, Julio Cesar. *Teoria Analítico-Comportamental do Direito: Para uma abordagem científica do Direito como sistema social funcionalmente especializado*. 1. ed. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2017.
- ALEXY, Robert. *Conceito e Validade do Direito*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- ARRUDA NETO, Pedro Thomé. *Direito das Políticas Públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- BARROSO, L. R. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas, limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 81.
- BAUM, William. *Compreender o behaviorismo: comportamento, cultura e evolução*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- BIRKLAND, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process – Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 4. ed. New York: Routledge, 2016.
- BOBBIO, Norberto. *Estudos por uma Teoria Geral do Direito*. 1. ed. Barueri: Manole. 2015.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. 1. ed. 2ª Tiragem. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editores, 1993.
- CATANIA, A. C. *Aprendizagem: comportamento, linguagem e cognição*. Porto Alegre: ARTMED, 1999.

- COLEMAN, Jules L. Efficiency, Utility and Wealth Maximization. In: 8 *Hofstra L. Rev.* 509, 1979-1980.
- COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurelio Pimenta (Org.). *Política Pública como Campo Disciplinar*. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 6 ed. São Paulo: Método, 2015.
- LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, July 1964.
- JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. *Tribunais de Contas de Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- LUHMANN, N.; BEDNARZ, J.; BAECKE, R. D. *Social systems*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- MAJADAS, Marcia Fratari. Discricionariedade e desvio de poder em face de princípios da administração pública. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2005.
- MANDL, Ulrike; DIERX, Adrian; ILZKOVITZ, Fabienne. The effectiveness and efficiency of public spending. s. I. *Economic Papers* 301, European Commission, February 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 14. ed. São Paulo: RT, 1989.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/jun./jul. 2007.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- NAGEL, Stuart S. Efficiency, Effectiveness and Equity in Public Policy Evaluation. In: *Policy Studies Review*, v. 6, n. 1, August 1986.
- PETERS, B. Guy. *American Public Policy – Promise and Performance*. 10th ed. s. I. SAGE publications, Inc. 2016.
- PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Curso de Law and Economics*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2005.
- POSNER, Richard A. *Problemas de filosofia do direito*. Trad. Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v6166.364.
- SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SKINNER, B. F. *Science and Human Behavior*. New York: Free Press. 1953.
- STONE, Deborah A. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. 3rd ed. New York: Norton, 2001.
- TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Julio Cesar. Análise Econômico-Comportamental do Direito. In: *Direito, Economia e Comportamento Humano*. ORG. TABAK. Benjamin Miranda; AGUIAR, Julio Cesar. Curitiba: Editora CRV, 2016. p. 11-13.

TACHIBANA, Thiago Yudi; MENEZES FILHO, Naercio Aquino; KOMATSU, Bruno Kawaoka. Ensino superior no Brasil. In: *Policy Paper*, n. 14, INSPER, dez. 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 194:31-45, out./dez. 1993.

VILAÇA, Marcos Vinicius. Os Tribunais de Contas na Melhoria da Administração Pública. In: *Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília*, v. 28, n. 74, out./dez. 1997.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 257-280, out./dez. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i70.823.
