

REDISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZAS E O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA NO BRASIL: UMA CLASSIFICAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

WEALTH REDISTRIBUTION AND THE FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHT TO HOUSING IN BRAZIL: A “PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA” CLASSIFICATION

Renan Alarcon Rossi¹

Josué Mastrodi²

Suzana Maria Loureiro Silveira³

RESUMO

O Brasil é um dos países com índices mais alarmantes de desigualdade, ainda que o desenvolvimento se mantenha como objetivo histórico dos países do sul global. Nesse cenário, o Estado é apontado de forma sistemática como o principal ator de promoção do desenvolvimento social. Com isso, as políticas públicas, ferramentas institucionais por excelência à disposição do Estado para atingimento de seus objetivos, são reconhecidas como objeto de um campo autônomo do conhecimento e analisadas profundamente, especialmente nos países desenvolvidos. Partindo do referencial teórico de Theodore Lowi, pelo qual é possível ao Estado promover desenvolvimento social por meio de redistribuição de recursos e de riquezas, propomos analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida e sua capacidade de redistribuir riquezas. Ao final, concluímos que o próprio arranjo jurídico-institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida o direciona no sentido de uma política distributiva e não redistributiva.

Palavras chave: Políticas Públicas, Desenvolvimento Social, Theodore Lowi, Programa Minha Casa Minha Vida, Redistribuição de Riquezas.

ABSTRACT

Economic inequality in Brazil has reached increasingly alarming levels while development has remained the historical goal of the global southern countries. In this scenario, the State is

¹ Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação stricto sensu da Faculdade de Direito (PPGD) da Pontifícia Universidade de Campinas (PUC). Integra o Grupo de Pesquisa Direito e Realidade Social. E-mail: renanrossi@hotmail.com.br

² Professor dos programas de pós-graduação stricto sensu em Direito e em Sustentabilidade da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo. E-mail: mastrodi@puc-campinas.edu.br

³ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-graduação stricto sensu da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC). Integra o grupo de pesquisa Direito e Realidade Social. E-mail: suzanamlsilveira@gmail.com

systematically indicated as the main actor in social development promotion. Thus, public policies, institutional tools par excellence available to the State to promote objectives, are recognized as a field of knowledge and analyzed in-depth, especially in developed countries. Adopting Theodore Lowi a theoretical reference, through which it is possible for the State to promote social development redistributing resources and wealth, we propose to analyze the Programa Minha Casa, Minha Vida, and its potential to redistribute wealth. We conclude that the legal-institutional arrangement of the “Programa Minha Casa, Minha Vida” directs it in the sense of distribution and not redistribution.

Keywords: Public Policies, Development, Theodore Lowi, Minha Casa Minha Vida, Wealth Redistribution.

1. INTRODUÇÃO

A desigualdade econômica no Brasil alcançou seu pico histórico em maio de 2019 (FGV-IBRE, 2019) e a percepção de ser um dos países com maior desigualdade social entre seus cidadãos está confirmada nos estudos acadêmicos das áreas econômica⁴, jurídica e das ciências sociais, que apontam a desigualdade como algo estrutural na sociedade brasileira.

A consequência fática de uma desigualdade tão acentuada em um país em desenvolvimento é que grande parcela da população não tem acesso a direitos e serviços mínimos, que são usufruídos pelos que têm condição financeira para adquiri-los no mercado.

Nesse contexto, o desenvolvimento ganha ainda mais relevância por ser entendido como o caminho para enfrentar a dinâmica da desigualdade social, e as políticas públicas passam a ser tema recorrente nos estudos teóricos e práticos.

Todavia, as peculiaridades históricas, econômicas, sociais e jurídicas de cada país tornam improvável que seja desenvolvida uma teoria aplicável às políticas públicas de forma universal e qualquer pensamento adotado deve ser compatibilizado aos objetivos institucionais de cada Estado.

Ilustrando essa realidade, com foco no direito social à moradia, no ano de 2015, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (IBGE, 2015) registrou 18,7 milhões de domicílios urbanos brasileiros que não contavam com um dos três serviços básicos de saneamento: rede de esgoto, coleta de lixo ou água encanada.

No mesmo sentido, segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no Brasil ultrapassou o expressivo número de 6 milhões de domicílios no ano de 2014 e, do número total, 83,9% representavam a população que auferia até 03 salários mínimos (FJP, 2015).

⁴ A obra Desenvolvimento e Subdesenvolvimento de Celso Furtado (1960) apresenta panorama interdisciplinar acerca do tema do desenvolvimento a partir do aspecto econômico em correlação com a história brasileira.

Assim, a partir da desigual realidade brasileira, cujo déficit habitacional é suportado pela parcela mais pobre dos cidadãos, analisamos a maior política pública de acesso à moradia do Brasil, o Programa Minha Casa, Minha Vida, e questionamos, a partir do referencial teórico de Theodore Lowi, se tal política foi desenvolvida para permitir uma efetiva redistribuição de riquezas no país.

O presente trabalho é dividido em quatro partes.

Na primeira, o escopo do estudo é a relação, no Estado, entre desenvolvimento e políticas públicas. Iniciamos apresentando a correlação entre a desigualdade social e a concepção do Estado como principal ator de superação do subdesenvolvimento. Sedimentamos as bases teóricas do desenvolvimento entendido como transformações sociais mediante incremento de oportunidades factíveis à população e indicamos as políticas públicas como a ferramenta institucional de implementação de ações em prol de objetivos previamente traçados. Finalizamos com a constatação de que, para adoção teórica de estudos internacionais, é preciso se certificar de que o pensamento segue as mesmas premissas utilizadas pelos países em desenvolvimento.

Na segunda parte, focamos no pensamento de Theodore Lowi e em sua classificação das funções do Estado. Apresentaremos, ainda, sua análise do *locus* em que ocorrem as negociações para cada decisão pública, denominado arenas de poder. A partir da definição do Estado como redistribuidor de riquezas, contextualizamos o pensamento do autor e justificamos a sua adoção na presente realidade brasileira.

Na terceira parte, apresentamos a classificação de políticas públicas desenvolvida por Theodore Lowi, que as divide em constitutivas –definem pontos estruturais do próprio governo–; regulatórias –normatizam determinada área social–; distributivas –conferem benefícios diretos e individualizáveis a um grupo social e reparte os custos aos demais–, e redistributivas –conferem benefícios a um grupo desprivilegiado a partir da realocação de riqueza e/ou oportunidades sociais.

Por fim, na quarta parte, diante da constatação de que praticamente todo o déficit habitacional é suportado pela parcela mais pobre da população, analisamos o Programa Minha Casa, Minha Vida, maior política pública sobre o tema na história do Brasil, a partir de Lowi para investigar se o arranjo institucional permite redistribuição de riquezas na sociedade brasileira.

2. ESTADO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986, reconhece o desenvolvimento como um “processo econômico, social, cultural e político, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos baseado em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios”.⁵

Pela própria análise da definição estabelecida pela ONI, não se trata de terminologia com conceito rígido e fechado, permitindo a identificação de características absolutamente distintas a depender do prisma de exame. Celso Furtado (2000, p. 22) reconhece no conceito de desenvolvimento, ao menos, três dimensões: a do aumento da eficácia da produção, a da satisfação das necessidades da população e a do atingimento de objetivos de grupos sociais que, especialmente nos países em desenvolvimento, “competem na utilização de recursos”:

A terceira dimensão é, certamente, a mais ambígua, pois aquilo a que se aspira um grupo social pode parecer para outros simples desperdício de recursos. Daí que essa terceira dimensão somente chegue a ser percebida como tal se incluída num discurso ideológico. Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia à sua estrutura social, e tampouco a formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica (FURTADO, 2000, p. 22)

Mesmo assim, em âmbito mundial o desenvolvimento foi considerado capaz de minimizar a problemática da desigualdade e sua redução foi definida como Objetivo do Desenvolvimento Sustentável pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2015).

Em especial nos países do sul global, “o Estado é considerado o principal instrumento para superar o ‘subdesenvolvimento’” (TRUBEK, 2009, p. 102) e mesmo com a ligação intrínseca entre crescimento econômico e desenvolvimento em qualquer país do mundo, “as funções inerentes ao governo não são uma coisa invariável, mas sim diferentes nos diferentes estágios da sociedade; muito mais numerosas num povo atrasado do que num povo avançado” (MILL, 1981, p. 23).

Dentro das fronteiras inteiras dos países, a capacidade técnica e econômica de planejar e executar um conjunto de ações coordenadas em prol de objetivos específicos de curto,

⁵ No original, em inglês: “Recognizing that development is a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom”.

médio e, principalmente, longo prazo, elucida a relação entre a ação governamental e o desenvolvimento (BUCCI, 2013).

Nesse sentido, o aprofundamento teórico para subsidiar práticas estatais visando a diminuição da desigualdade por meio do desenvolvimento antes de um inevitável colapso social, ganha cada vez mais importância no contexto nacional de crescente acumulação de capital e de vantagens sociais a uma parcela cada vez menor da população.

Isso ocorre pois a elaboração de infraestrutura pública e acesso a utilidades mínimas é indispensável para a vida digna e para o próprio exercício da democracia (BUCCI, 2013). Com isso, dada a diferença do papel do Estado em razão das necessidades sociais, nos países em desenvolvimento a ação estatal não deve ser apenas quantitativamente maior, mas também qualitativamente melhor, aumentando a condição de vida dos cidadãos e resultando verdadeiro avanço social tangível (BUCCI, 2013; CARVALHO, 2018).

O desenvolvimento se apresenta em três facetas: é objetivo, dever e requisito de legitimação do próprio Estado (TRUBEK, 2009; BUCCI, 2013).

Assim, em nações estruturalmente desiguais, o conceito de desenvolvimento ultrapassa seu âmbito meramente econômico, pois a parcela menos favorecida da população fica impedida de acessar qualquer crescimento financeiro e transformá-lo em benefícios reais, o que aumenta a gravidade do problema:

O problema da desigualdade realmente se magnifica quando a atenção é desviada da desigualdade de renda para a desigualdade na distribuição de liberdades substantivas e capacidades. Isso ocorre principalmente devido à possibilidade de algum “acoplamento” de desigualdade de renda, de um lado, e vantagens desiguais na conversão de rendas em capacidades, de outro. Este último aspecto tende a intensificar o problema da desigualdade já refletido na desigualdade de renda. (SEN, 2000, p. 144).

Com isso, o desenvolvimento como fator de legitimação do Estado tem maior relevância nos países com estrutura social e econômica representada por grandes desníveis entre os estratos sociais, pois à grande maioria das pessoas –excluídas da partilha dos benefícios econômicos desenvolvimentistas– o que importa efetivamente são oportunidades reais de promover seus objetivos e necessidades individuais.

Sob essa concepção, o desenvolvimento é representado pelo aumento do leque de opções sociais disponíveis ao indivíduo, de forma que as escolhas sejam ao mesmo tempo desejáveis e factíveis verificando-se uma real melhora na qualidade de vida pelo incremento no acesso a bens essenciais (SEN, 2000).

Assim, o conceito de desenvolvimento se entrelaça à ideia de transformação social que, em um Estado Democrático de Direito, ocorre principalmente por meio de ferramentas jurídico-institucionais que convertem as plataformas políticas em planos governamentais (BUCCI, 2013; SOUZA, 2006).

E as políticas públicas são o arranjo institucional para o desempenho desse papel por excelência. Conforme definido por Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

A relação entre desenvolvimento interno e políticas públicas é tão estreita que na XI Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento, foi criado o conceito de *policy⁶ space* que, em um de seus desdobramentos, é entendido como a “necessidade de formular políticas coerentes que sejam de interesse nacional, isto é, que tenham efeitos benéficos sobre todos os setores da sociedade” (SALLES, 2013, p. 142).

Em que pese existir relevante produção científica nacional sobre o tema, o campo das políticas públicas como área de estudo é mais antigo e bem mais sedimentado em âmbito internacional.

Todavia, aos países em desenvolvimento não basta a adoção dos conceitos teóricos traduzidos para o direito interno ou a repetição de experiências bem sucedidas dos países desenvolvidos, pois a progressão do sistema econômico mundial que definiu a posição de cada uma das nações se baseou simultaneamente em dois processos distintos de transformação das estruturas sociais e modernização da vida. “Desenvolvimento e subdesenvolvimento, como expressão de estruturas sociais, viriam a ser as resultantes da prevalência de um ou de outro desses dois processos” (FURTADO, 2000, p. 27).

⁶ Na literatura norte americana o termo “política” é subdividido em três dimensões que são utilizadas como sinônimos na literatura brasileira e esclarecidas por Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes (2006, p. 47): “Sumarizando, a *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a *politics* é o próprio jogo político; a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes.” (destaques no original).

Isto porque, tanto a definição das etapas de um plano de ação coordenado em âmbitos nacional ou regional, quanto a escolha pelos objetivos perseguidos, emergem depois de grande disputa pública entre os diferentes atores sociais implicados. A definição da agenda (*agenda setting*) deve, assim, considerar as profundas diferenças e desigualdades econômicas enraizadas nos países do sul global, pois, quando ignoradas, ignora-se também os interesses de um grande grupo social, de modo que “um acordo entre setores sociais sem o mesmo poder de negociação, em posições assimétricas teria como resultante a exclusão dos setores subalterno” (FREITAS, 2011, p. 108)

Com isso, diante das peculiaridades de cada país, seja na análise de políticas públicas de modo generalista ou de um programa específico, é preciso equacionar questões históricas, culturais, econômicas e jurídicas complexas, como as estruturas legislativas e a influência de centenas de atores nacionais (SABATIER, 2007) e grupos de interesse.

Isso não significa que as teorias e classificações de políticas públicas nascidas no bojo de Estados desenvolvidos não possam ser utilizadas pelos acadêmicos e agentes públicos dos demais, mas apenas que as premissas teóricas devem ser compatíveis aos objetivos institucionais pretendidos.

3. A COMPATIBILIDADE DO PENSAMENTO DE THEODORE LOWI COM O CONTEXTO BRASILEIRO

Antes do clássico texto denominado “*Four systems of policy, politics and choice*” em que apresentou a tipologia de políticas públicas até hoje extremamente utilizada, o cientista político norte americano Theodore Lowi já ocupava seus estudos dos resultados das ações governamentais.

Em análise prévia à consolidação das modalidades de política pública, Lowi adota a abordagem de “definir políticas públicas a partir dos seus impactos efetivos ou esperados na sociedade”⁷ (LOWI, 1964, p. 689), apresentando uma ideia inicial do que viria a elaborar anos mais tarde.

Sob essa perspectiva baseada nas consequências reais esperadas das políticas públicas, Lowi aprofundou a análise dos “bastidores” das escolhas das ações governamentais, chamando-os de “Arenas de Poder”, contexto em que os vários grupos sociais, interessados em

⁷ No original, em inglês: “The approach I have taken is to define policies in terms of their impact or expected impact on the society.”

direcionar as ações governamentais a um determinado resultado que lhes beneficiaria, disputam de forma ferrenha cada definição ou escolha pública. As arenas são divididas a partir dos resultados alcançáveis pelas políticas públicas: distributiva, regulatória ou redistributiva⁸.

A arena distributiva é apresentada como um campo pluralista influenciado por inúmeros pequenos grupos organizados que representam interesses diversos e, muitas vezes, contraditórios. A definição de uma política pública distributiva é alcançada por um acordo de não interferência mútua, em que os interessados formam coalizões para alcance de benefícios em troca de votos. Mesmo representando interesses incompatíveis, como os participantes foram individual e mutuamente beneficiados, trata-se de coalização não conflituosa, o que traz forte estabilidade aos acordos (LOWI, 1964).

A arena regulatória é composta por grupos diversos, mas que compartilham os mesmos interesses comuns. Não há necessariamente uma identidade entre as atividades dos participantes; todavia, como as políticas públicas regulatórias impactam todo um setor da sociedade, ocorre um consenso não pelos interesses individuais barganhados, mas pelo interesse setorial comum, o que torna a estrutura de poder muito menos estável (LOWI, 1964).

A arena redistributiva é sempre formada por dois lados bem identificados. As políticas públicas redistributivas são fruto de um acordo entre instituições que representam grupos mais amplos, convertido posteriormente em legislação no congresso. Os interesses contrapostos nessa arena não são específicos como nas demais, mas estáveis e contínuos de forma estrutural, compreendidos em termos de classes sociais (LOWI, 1964), separadas “grosso modo, entre ricos e pobres, burguesia e proletariado. Os objetivos envolvidos não tratam do uso da propriedade, mas da propriedade em si” (LOWI, 1964, p. 691).⁹

Norman Nicholson (2002, p. 165) sintetiza a correlação entre o pensamento de Lowi a partir das funções do Estado e da previsibilidade dos atos públicos:

As funções do Estado e os parâmetros da atividade políticas são definidos pela conjugação das arenas de poder de Lowi. O mérito de sua contribuição teórica reside na possibilidade de previsão no âmbito institucional das consequências

⁸ No trabalho publicado em 1964, Theodore Lowi apresenta a descrição de apenas três espécies de políticas públicas e, consequentemente, as características de três arenas de poder: distributiva, redistributiva e regulatória. Anos mais tarde, ao definir especificamente a tipologia adotada até os dias atuais, aumenta em uma espécie, incluindo a constitutiva. Não encontramos indícios científicos expressos que demonstrem se, no estudo inicial, o Autor apenas considerava a existência desses três resultados possíveis às políticas públicas ou se apenas essas três teriam suas definições disputadas nas arenas.

⁹ No original, em inglês: “Redistributive policies are like regulatory policies in the sense that relations among broad categories of private individuals are involved and, hence, individual decisions must be interrelated. But on all other counts there are great differences in the nature of impact. The categories of impact are much broader, approaching social classes. They are, crudely speaking, haves and have-nots, bigness and smallness, bourgeoisie and proletariat. The aim involved is not use of property but property itself, not equal treatment but equal possession, not behavior but being.”

das escolhas políticas ocorridas no interior de uma das arenas e como impactam os objetivos públicos. Em todos os componentes da atividade política convencional –legislativa, administrativa, judicial e da sociedade civil– a escolha de políticas públicas impõe prever restrições e consequências reais das ações públicas e não apenas derivadas do processo eleitoral ou da formação dos grupos de interesse.¹⁰

Verifica-se, assim, que a tipologia de Theodore Lowi se estabelece a partir da premissa de que a redistribuição é uma das *funções* do Estado.

Com isso, a pertinência da adoção do pensamento de Lowi para analisar políticas públicas na desigual realidade brasileira se apresenta de forma tríplice: em primeiro lugar, porque a redistribuição é uma função do Estado, portanto, algo que este pode e deve buscar em determinadas circunstâncias; em segundo lugar, por ser uma função a ser exercida, a redistribuição efetiva, concreta, pode ser entendida como consequência do exercício dessa função, o que confere parâmetro de previsibilidade aos –e avaliação dos- resultados de políticas públicas redistributivas (LOWI, 1964, p. 689).

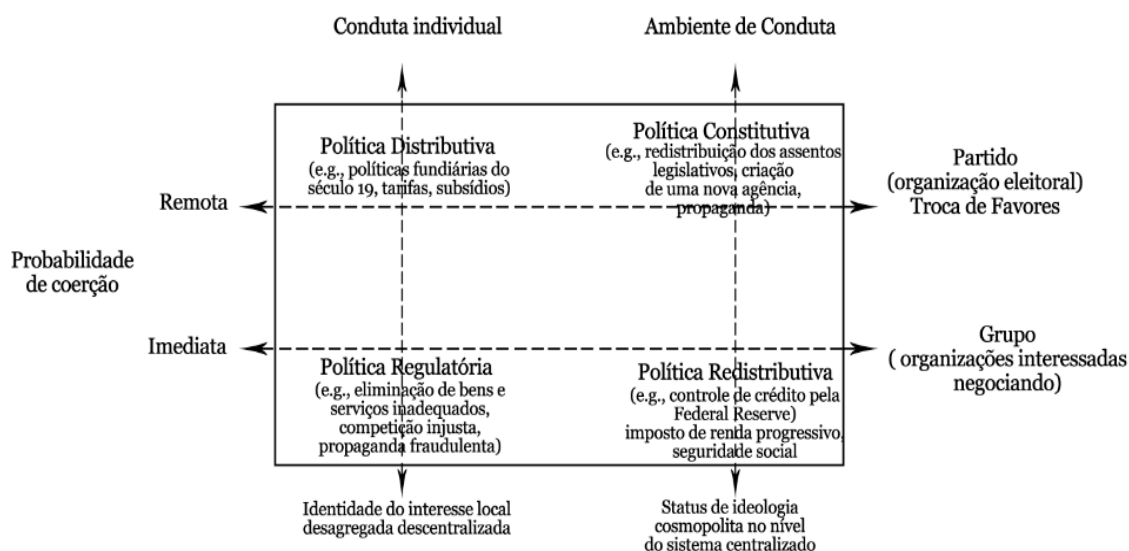
Considerando a crescente desigualdade brasileira, é indispensável que o Estado assuma sua função de redistribuir os bens essenciais à vida digna, implementando políticas públicas capazes de atingir esse objetivo. Lowi oferece um parâmetro tanto para a compreensão dos bastidores decisórios, quanto de seus possíveis resultados.

4. A TIPOLOGIA DE THEODORE LOWI

Segundo Celina Souza (2006, p. 28), Theodore Lowi “desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política”. Para Lowi, “a política pública faz a política”, pois a formulação e implementação de uma política pública depende e desperta uma variedade de interesses afetados que, a depender do grau de coerção do programa público (LOWI, 1972), possibilidade de mobilização do grupo social e intensidade do conflito, altera a conjuntura política presente e futura.

¹⁰ No original, em inglês: “Taken together Lowi’s four arenas of power define the functions of the state and the parameters of political activity. His theoretical contribution lies in the insights his model provides into the predictable institutional consequences of the policy choices made to move the pursuit of public goals into one or another of the four arenas. In all components of conventional politics - legislative, administrative, judicial and civil society - the choice of policy mechanisms imposes predictable constraints on the outcome of public action and is not simply derivative from either the electoral process or the configuration of interest groups.”

Partindo dessa premissa, Lowi refina o pensamento anterior e apresenta tipologia de políticas públicas sob quatro espécies: constitutivas, regulatórias, distributivas e redistributivas, representadas no seguinte quadro esquemático (1972, p. 300):¹¹



No quadro, o Lowi agrupa as políticas públicas a partir dos tipos de coerção disponíveis ao governo e dos efeitos individuais advindos das ações (LOWI, 1972) e assim o explica:

De acordo com a dimensão vertical, a coerção pode ser remota ou imediata; no contexto governamental, as sanções são consideradas remotas se inexistentes ou indiretas. [...] Enquanto a classificação na dimensão vertical é facilmente vislumbrada na norma, a dimensão horizontal oferece maiores dificuldades. Não obstante essa dificuldade, fica claro que algumas políticas públicas apenas são implementadas a partir da identificação de uma conduta. (LOWI, 1972, p. 299).¹²

As políticas públicas constitutivas criam ou modificam a estrutura do próprio governo ou da dinâmica da decisão pública (LOWI, 1972).

As regulatórias têm caráter geral e regulamentam determinada área social como um todo, mas seus impactos são específicos e individualizados aos que são enquadrados na conduta.

¹¹ Reproduzimos estrutura idêntica ao quadro de Lowi, traduzindo livremente seu conteúdo.

¹² No original, em inglês: “According to the vertical dimension, coercion can be remote or immediate; in a governmental context is can be remote if sanctions are absent, or if they are indirect. [...] While the vertical dimension is usually easy to locate in the statute, the horizontal dimension offers a few more difficulties. Nonetheless it is clear that some policies do not come into operation until there is a question about someone's behavior.”

Nessa espécie, a decisão governamental muitas vezes substitui a do particular sobre a alocação de recursos privados ou limita suas opções (LOWI, 1964).

As políticas públicas distributivas têm objetivos de curto prazo e conferem benefícios diretos à população, mas concentrados a um grupo restrito, enquanto seus custos são repartidos entre todos. São facilmente verificadas em unidades autônomas, assim como seus benefícios individualizáveis (LOWI, 1964).

Por fim, as redistributivas também trazem benefícios diretos, todavia, o grupo social que arca com os custos tem mais capacidade econômica do que o beneficiado, gerando verdadeira realocação de riqueza com um impacto muito mais geral do que setorial. Seus impactos “atingem categorias em um sentido muito mais amplo, como classes sociais. Afetam, grosso modo, ricos e pobres, grandes e pequenos, burgueses e proletários” (LOWI, 1964, p. 691)¹³.

5. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA A PARTIR DA TIPOLOGIA DE THEODORE LOWI

Segundo a Fundação João Pinheiro (2015), no ano de 2014 o déficit habitacional no Brasil ultrapassou o número de 6 milhões de domicílios. O problema habitacional, especialmente nas grandes cidades, é tema recorrente em discussões políticas e acadêmicas no País.

A desigualdade social conjuntamente à urbanização não planejada e à mercantilização (sobreprecificada pela especulação) da propriedade imobiliária especialmente nas metrópoles, impossibilitou o exercício do direito fundamental à moradia de forma digna a grande parte da população brasileira.

Como tentativa de enfrentar o problema da moradia, o Programa Minha Casa, Minha Vida foi instituído pela Lei n. 11.977/2009 e, desde sua edição, praticamente a única política pública de enfrentamento do déficit habitacional mediante o acesso ao financiamento de unidades habitacionais. A implementação do programa tinha o objetivo de ser “parte

¹³ No original, em inglês: “The categories of impact are much broader, approaching social classes. They are, crudely speaking, haves and have-nots, bigness and smallness, bourgeoisie and proletariat.”

significativa do mosaico de ações do Governo para combater o déficit habitacional e a crise econômica-financeira global ” (BRASIL, 2009a).

Não nos esqueçamos, contudo, que segundo os dados oficiais apresentados pela Fundação João Pinheiro (2015), de todo o déficit habitacional verificado no país, mais de 90% se referia à população que auferia até 03 salários mínimos, ou seja, população de baixa renda. Nesse sentido, uma política pública para diminuição do déficit habitacional deve levar em conta a capacidade econômica das pessoas afetadas pelo problema, desenvolvendo estrutura institucional apta a permitir o acesso ao objetivo, ao resultado planejado.

Relembremos, ainda, que uma das facetas da tipologia proposta por Lowi é de permitir uma previsibilidade mínima na obtenção de resultados das ações governamentais, de modo que o enquadramento de uma política pública na classificação por ele apresentada permite identificar se seu arranjo institucional é capaz de atingir aos objetivos a que se propõe.

Isto porque, apesar de sua classificação não possuir previsibilidade matemática, é altamente improvável que uma política pública desenvolvida com objetivos distributivos obtenha, ao final, resultados redistributivos, constitutivos ou regulatórios.

Analisando o Programa Minha Casa, Minha Vida propriamente dito, como forma de viabilizar novas edificações para enfrentamento do déficit habitacional, o programa prevê a subvenção econômica ao beneficiário mediante financiamento por bancos públicos, a partir dos recursos advindos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, como indicam os artigos 2º, I e 6º, §1º da Lei n. 11.977/2009.

A partir da estrutura jurídica desenvolvida, “os seus beneficiários se tornam mutuários de programa de financiamento habitacional e serão futuros proprietários, não serão moradores (no sentido daquele que apenas mora, sem detenção de um título de propriedade que lhe assegure tal condição)” (MASTRODI; SILVEIRA, 2016, p. 870).

Com a interdependência da iniciativa privada, verifica-se que a estrutura do programa se fundamenta em um estreitamento da relação público-privado, sob a premissa de o Estado “dividir a absorção do risco de suas atividades, de sorte a incentivar a adesão dos particulares para iniciativas de interesse público voltadas ao desenvolvimento nacional e a minorar os seus custos operacionais” (GOMES, 2016 p. 99).

Classificando a política pública por meio do quadro esquemático de Lowi (1972, p. 300), identifica-se uma possibilidade remota de coerção, com sua incidência por meio de condutas individuais e de benefícios individualizáveis.

A estrutura de gerenciamento desta política habitacional por agentes privados faz com que sua implementação dependa de resultado positivo na relação receita na comercialização do imóvel vs. custo de construção e do terreno, o que torna locais fora do contexto da cidade urbanizada como os mais viáveis para implementação dos empreendimentos imobiliários subvencionados pelo Programa e voltados à população de baixa renda, considerando o menor preço da habitação, aumentando a segregação socioespacial (MASTRODI; SILVEIRA, 2016) e prejudicando o acesso a bens e serviços públicos essenciais, afastando-se dos conceitos redistributivos.

Independentemente do motivo pelo qual sua implementação foi justificada, a estrutura jurídico-institucional em que a promoção da moradia se dá (pela concessão de financiamento bancário subsidiado pelos cofres públicos), apresenta-se como resposta de curto prazo que promove os maiores benefícios a um restrito grupo de pessoas, repartindo-se os custos da implementação a toda a população, como salientam Josué Mastrodi e Suzana Maria Loureiro Silveira (2016, p. 870):

se mostra satisfatório muito mais a quem o produz, ou seja, aos detentores dos meios de produção determinantes do mercado, os construtores, assim como às incorporadoras e aos bancos financiadores, ou seja, aos responsáveis por preparar os projetos, escolher os locais de onde será sua implementação e os que subsidiarão os gastos.

Tomando como premissa a tipologia apresentada por Lowi (1972), o Programa Minha Casa, Minha Vida se apresenta como uma política pública distributiva, com seus beneficiários em curto prazo facilmente individualizáveis. A concessão dos benefícios por atos individuais indica que, para Lowi, apenas pode ser definida como política pública em razão de sua escalabilidade, pois a estrutura do programa de financiamento particular enseja “decisões altamente individualizadas que apenas pela acumulação podem ser consideradas políticas públicas”¹⁴ (LOWI, 1964, p. 690).

Os contratos imobiliários firmados são financiados por bancos públicos, de modo que apesar da universalização de seu custeio, os benefícios são particulares, desconsideram a limitação de recursos orçamentários e não promovem efetiva transferência de titularidade de riqueza para um grande número de pessoas no longo prazo, especialmente em razão dos maiores beneficiados serem os agentes imobiliários que se valem da estrutura normativa na realização de lucro.

¹⁴ No original, em inglês: “These are policies that are virtually not policies at all but are highly individualized decisions that only by accumulation can be called a policy.”

Apesar disso, é uma política pública que ultrapassa 10 anos de existência e mantém sua posição central na política habitacional, ou seja, calca-se em extrema estabilidade, como é característico das decisões tomadas na arena distributiva. Isto porque o *timing* de sua edição não foi por acaso: no ano seguinte à crise global de 2008, o Programa Minha Casa, Minha Vida foi resultado de intensa negociação entre setores antagônicos da sociedade, com protagonismo das gigantes empresas da construção civil que participaram ativamente do desenvolvimento de um instrumento normativo: “para além de uma política habitacional e de um pacote econômico de caráter anticíclico, o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de grande porte no setor imobiliário” (ROLNIK, 2015, p. 131).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Theodore Lowi, em seu discurso de posse como presidente da Associação Americana de Ciência Política em 1990, demonstrou incômodo com a aplicação da teoria da Escolha Pública no âmbito das políticas públicas, por “ser uma teoria econômica que reduz o governo a um aspecto de sistema econômico” (LOWI, 1992, p. 107).

Em tom questionador, Lowi criticou a razão da adoção de termos econômicos para as análises de políticas públicas e apresentou o questionamento extremamente pertinente ao presente estudo:

Quando os elementos-chave de um problema envolvendo uma política pública são definidos estritamente em termos econômicos, e quando a proposta é acompanhada de uma metodologia elaborada como análise de custo-benefício, os legisladores são colocados na posição de votar Sim ou Não se os custos superam os benefícios. Não desafiam as premissas do discurso ou questionam se são apropriadas: *os benefícios devem sempre superar os custos?* E quem define o que são custos e benefícios?¹⁵ (LOWI, 1992, p. 108, destacamos)

Afinal, em um Estado que tem como objetivo o desenvolvimento e o entende efetivamente como avanço social, por qual razão uma política pública que apresenta custos elevados apenas pode ser implementada se os benefícios –econômicos– forem ainda maiores? E quem define o tamanho dos benefícios? Com certeza não são os que mais precisam da atuação estatal.

¹⁵ No original, em inglês: “When the key elements of a policy problem have been defined tightly in economic terms, and when the proposal comes supported with elaborate methodology, such as cost/ benefit analysis, legislators find themselves voting Yes or No on whether the costs outweigh the benefits. They don't challenge the terms of discourse or ask whether they are appropriate: Must benefits always outweigh costs? and Who is to define what the benefits and costs are?”

Como mostramos a partir das premissas teóricas, a estrutura jurídica implementada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida não apresenta características aptas a desempenhar uma transformação social por meio de redistribuição de riquezas, tanto do ponto de vista econômico, quanto de acesso a bens e serviços públicos essenciais, do ponto de vista social.

Analisando a forma de implementação e do objeto moradia inserido no Programa, concluímos que se trata de política pública distributiva, não apresentando características estruturais de redistribuição.

Mesmo assim, essa política pública é frequentemente correlacionada ao desenvolvimento por carregar, ao menos em seus objetivos, a intenção de promover moradia digna à população de baixa renda, requisito essencial para o combate à crescente desigualdade no país.

Não pretendemos, no presente trabalho, formar juízo de valor acerca de uma forma ou outra de política pública apresentada por Lowi. Nem acreditamos que, em um Estado ideal, todas as políticas públicas seriam idênticas ou igualmente classificadas.

Todavia, acreditamos que a formulação das políticas públicas deve acompanhar a realidade do país que as implementa e, dentro da realidade brasileira, programas de caráter redistributivo não são apenas desejados, mas também necessários.

Portanto, a análise das políticas públicas implementadas objetiva a desmistificação de suas premissas e o questionamento de seus objetivos e possibilidades concretas por meio do exame da estrutura jurídica desenvolvida, se não para alterar os rumos daquelas que existem, ao menos para direcionar a formulação das futuras.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Exposição de Motivos Interministerial nº 33** /2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades. 2009a Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm>. Acesso em: 04/04/2020.

BRASIL, **Lei 11.977 de 07 de julho de 2009.** 2009b Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em 02/04/2020.

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.

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

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. **Os Direitos Sociais Como Categoria Constitucional**. RDU, Porto Alegre, Volume 14, n. 81, 2018, 55-83, maio-jun 2018. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2898/pdf>>. Acesso em 02/04/2020.

COUTO, Cláudio Gonçalves e ARANTES, Rogério Bastos. **Constituição, Governo e Democracia no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 21 nº. 61 junho/2006, 41-62. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n61/a03v2161>. Acesso em 02/04/2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76697>>. Acesso em: 02/04/2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Diretoria de Estatística e informações. – Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>>. Acesso em: 02/04/2020.

FREITAS, R. S. de. (2011). **Estado e políticas públicas: o dissenso na formulação das políticas sociais no século XXI**. Revista Paradigma, (18). Recuperado de <http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/45>

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S.A, 1961.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. – 3. ed. revista pelo autor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GOMES, Filipe Lôbo. **A Regulação Estatal Como Instrumento de Concretização do Direito Fundamental ao Desenvolvimento Econômico: um Contributo da Análise Econômica do Direito**. RDU, Porto Alegre, Edição Especial, 2016, 97-125, 2016. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2779/pdf>>. Acesso em 02/04/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS -FGV IBRE. **Índice de Gini, maio/2019**. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/navegacao-superior/noticias/levantamento-do-fgv-ibre-aponta-desigualdade-recorde-na-renda-do-trabalho.htm>>. Acesso em 02/04/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 2015**. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default.shtm>>. Acesso em 02/04/2020.

LOWI, Theodore. J. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory.** World Politics, vol. 16 nº 04, 677–715, 1964.

LOWI, Theodore J. **Four systems of policy, politics and choice.** Public Administration Review, Vol. 32, nº. 4 (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310, 1972.

LOWI, Theodore J.; SIMON, Herbert A. **Lowi and Simon on Political Science, Public Administration, Rationality and Public Choice.** Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART Vol. 2, No. 2 (Apr., 1992), pp. 105-112

NICHOLSON, Norman. **Policy Choices and the uses of state power: The work of Theodore J. Lowi.** Policy Sciences vol. 35, nº 2 (jun., 2002) 163-177.

MASTRODI, Josué e SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro. **O que é o objeto “moradia” do programa minha casa minha vida?** Revista Direito da Cidade. Vol. 08, nº 3, pp. 859-885. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22506/17877>>. Acesso em 02/04/2020.

MILL, John Stuart. **O Governo representativo.** Trad. de Manoel Innocência de L. Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

ROLNIK, Raquel *et al.* **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação.** Cadernos Metrôpole., São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/18863/16807>. Acesso em: 02/04/2020.

TRUBEK, David M. **Para uma teoria social do direito: um ensaio sobre o estudo de direito e desenvolvimento.** Trad. de Pedro Maia Soares. Revisão Técnica de José Rodrigo Rodriguez. In: O novo direito e desenvolvimento: presente passado e futuro: textos selecionados de David. M. Trubek. Organizador José Rodrigo Rodriguez; traduções Pedro Maia Soares, José Rafael Zullo, José Rodrigo Rodriguez; revisão técnica José Rodrigo Rodriguez. – São Paulo: Saraiva, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaration on the Right to Development.** Disponível em <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>. Acesso em 02/04/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em 02/04/2020.

SABATIER, Paul A. **The Need for Better Theories.** In: Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press: 2007.

SALLES, Marcus Maurer de. **O “Novo” Direito internacional do desenvolvimento: conceitos e fundamentos contemporâneos.** Cadernos Prolam/USP 12 (23): p. 131 -146 [2013] Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/83017/108572>>. Acesso em: 02/04/2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo, Companhia das Letras: 2000.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 02/04/2020.

Submetido em 17.06.2020

Aceito em 10.08.2022