

Economia de Mercado e Políticas Públicas — Elementos de Epistemologia à Luz da Obra de Theodore J. Lowi

Market Economy and Public Policies — Elements of Epistemology in the Light of Theodore J. Lowi's Work

VINICIUS GOMES CASALINO¹

Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC – Campinas). Campinas (SP). Brasil.

RESUMO: O artigo tem como objetivo contribuir com as análises epistemológicas sobre a teoria das políticas públicas em âmbito nacional. A partir da abordagem interdisciplinar, o trabalho busca compreender como os movimentos econômicos caracterizadores da economia de mercado produzem modificações político-institucionais que acabam repercutindo no conjunto de políticas públicas adotadas em cada momento histórico. À luz da tipologia formulada por Theodore J. Lowi, sustenta-se a hipótese de que modificações estruturais da economia capitalista engendram o revezamento de políticas distributivas e redistributivas, conforme o maior ou menor acirramento das tendências à desigualdade. Acompanhando a perspectiva de Thomas Piketty, os resultados apontam para uma correlação essencial entre políticas distributivas e forças de divergência, e políticas redistributivas e forças de convergência. Uma vez que o texto constitucional estabelece uma série de vetores normativos no sentido da implementação de um Estado Democrático e Social de Direito, as conclusões apontam para a necessária prevalência de políticas públicas redistributivas no quadro institucional brasileiro, movimento que tem sido revertido nos últimos anos. O método utilizado é o hipotético-dedutivo, desenvolvido a partir das observações de Karl Popper.

PALAVRAS-CHAVE: Teoria das políticas públicas; direito e economia; epistemologia.

ABSTRACT: The article aims to contribute with the epistemological approaches on the national bibliography. From the interdisciplinary approach, the work seeks to understand how the economic movements that characterize the market economy produce political-institutional changes that end up affecting the set of public policies adopted in each historical moment. In the light of the typology formulated by Theodore J. Lowi, the hypothesis assumed is that structural changes in the capitalist economy support the rotation of distributive and redistributive policies, according to the greater or lesser intensification of the trends inherent to the market economy. Following Thomas Piketty's perspective, the results point to an essential correlation between distributive policies and forces of divergence, and redistributive policies and forces of convergence. Since the constitutional text establishes a series of normative vectors towards the implementation of a Democratic and Social Rule of Law, the conclusions point to the necessary prevalence of redistributive public policies in the

1 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-0003-3315>>.

Brazilian institutional framework, a movement that has been reversed in recent years. The method used is the hypothetico-deductive, developed from the observations of Karl Popper.

KEYWORDS: Public policy theory; law and economics; epistemology.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Arenas de poder e tipos de políticas públicas; 2 Economia de mercado e função constitutiva do Estado; 3 Elementos para uma epistemologia atualizada; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A recepção da teoria das políticas públicas no Brasil tem sido marcada por uma evolução significativa no que concerne às preocupações epistemológicas. Cada vez mais se discute com profundidade sobre os critérios metodológicos a partir dos quais se pode desenvolver um arcabouço teórico mais consistente sobre o estudo das políticas públicas em âmbito nacional².

O modo como a doutrina brasileira incorporou a bibliografia internacional, sobretudo norte-americana, responde em parte por esse avanço³. Primeiro, porque as abordagens, como regra, promovem a descrição dos principais expoentes teóricos a partir de uma bem-vinda preocupação com a problematização teórica. Segundo, porque recepcionam um conjunto de análises que foram pensadas e produzidas para um sistema jurídico e socioeconômico distinto do brasileiro, mas que podem e devem ser aproveitadas para a pesquisa de questões tipicamente nacionais. É certo que as exigências às quais devem responder as políticas públicas no Brasil são diferentes daquelas que contemplam a realidade estado-unidense. Ainda assim, ambos os países convivem com problemas sociais e políticos semelhantes, como, por exemplo, aqueles herdados de um processo de colonização fundado na economia da escravidão e as consequentes questões relacionadas ao chamado racismo estrutural⁴.

É evidente, assim, que nada se pode opor à incorporação de teorias produzidas no estrangeiro, sobretudo nos EUA, pátria das políticas públicas tal como as conhecemos⁵. Também não se deve condenar a absorção de paradigmas teóricos formulados para outras realidades, uma vez que por meio

2 Para um debate amplo sobre o assunto, confira-se Frey (2000, p. 211-259).

3 Nesse sentido, veja-se a muito competente revisão de literatura feita por Celina Souza (2006, p. 20-45), em que quase toda a bibliografia internacional é composta por autores norte-americanos.

4 A propósito, consulte-se o já clássico estudo de Silvio Almeida (2019).

5 Uma descrição sucinta, mas razoavelmente completa, sobre o surgimento da teoria das políticas públicas nos EUA encontra-se Schmidt (2018, p. 119-149).

desse procedimento pode-se antecipar uma série de questões e problemas. Este artigo, inclusive, vale-se de referenciais internacionais, quer para a análise das políticas públicas (Theodore J. Lowi), quer para a abordagem econômica (Thomas Piketty), quer no que toca ao método utilizado (Karl Popper).

Nada obstante, não parece exagero apontar algo como uma espécie de “dificuldade epistemológica” no que concerne a uma delimitação mais precisa do conceito e da classificação das políticas públicas, que ainda persiste no âmbito da bibliografia nacional. Transita-se, muitas vezes, entre uma série de “modelos” absorvidos do exterior, geralmente acolhidos sem reflexões mais cuidadosas. Desse modo, a teoria das políticas públicas desenvolvida em âmbito interno deixa, em certa medida, de aproveitar todo o potencial que lhe é inerente e que decorre da idiosincrasia das questões que precisa enfrentar relacionadas a problemas específicos da realidade nacional.

Assim, este artigo tem como objetivo propor as bases para uma reflexão teórica de fundo epistemológico, com vistas à ampliação dos espaços de debate relacionados a uma metodologia da teoria das políticas públicas mais adequada às necessidades brasileiras⁶.

Para que se cumpra com este propósito, dois pontos problemáticos devem, desde logo, ser apontados. No âmbito da bibliografia norte-americana, a análise das políticas públicas parece ter sido capturada pela ciência política, isto é, uma certa especialização do conhecimento que lida com a análise de conflitos de interesses cujo nível de institucionalização é relativamente distinto do nível institucional representado pela incorporação das políticas públicas no âmbito do direito positivo. Por outro lado, no contexto da bibliografia brasileira, a abordagem parece ter caído vítima da dogmática jurídica, cujos pressupostos giram em torno do recorte normativo e formalista, isolado de determinantes econômicas, políticas ou sociais, de modo que as políticas públicas foram reconduzidas à análise tradicional a partir da qual se discutem seus níveis de validade e eficácia dentro de um ordenamento jurídico escalonado. Assim, aquilo que nos EUA é, sobretudo, um problema legislativo e administrativo, delimitado, portanto, no âmbito

6 A importância desse tipo de reflexão é ressaltada por Maria Paula Dallari Bucci: “Um método é condição necessária para o trabalho sistemático e estruturado de análise jurídica das políticas públicas, com a apreciação de um conjunto amplo de casos, por comunidade de pesquisadores, resultando em conhecimento em profundidade e densidade. Nesse sentido, o estado da pesquisa que relaciona direito e políticas públicas tem muito a avançar em relação ao enunciado nos textos pioneiros” (2013, p. 289).

de métodos e procedimentos “técnicos” de realização, torna-se, no Brasil, uma questão essencialmente judicial, promovida e resolvida a partir dos pressupostos dogmáticos de subsunção de condutas a normas jurídicas e acionamento do Poder Judiciário⁷.

Pois bem, este artigo sustenta a hipótese de que, à luz de uma abordagem multidisciplinar, que reúna ao mesmo tempo análises econômicas, políticas e jurídicas, pode-se estabelecer as bases para uma reflexão epistemológica mais consistente, com vistas à extração de uma metodologia mais adequada à pesquisa sobre o conceito e a classificação das políticas públicas.

Nesse sentido, a partir da obra de Theodore J. Lowi e de sua tipologia das políticas públicas, pretende-se compreender de modo mais adequado as relações econômicas subjacentes a cada tipo de política. Mais do que a classificação proposta pelo autor, cuja análise tipológica pode e deve ser mais explorada em âmbito nacional, importa assinalar que tipo de interesses econômicos e políticos são tutelados por cada espécie de política, a saber, distributiva, redistributiva e regulatória. Em seguida, à luz das pesquisas efetuadas por Thomas Piketty, procura-se compreender as leis fundamentais que regem o funcionamento das economias de mercado para entender o modo pelo qual as ações estatais repercutem nesse funcionamento. Considerando que a economia capitalista se estrutura em torno da produção e circulação privada de bens e serviços, é fundamental compreender como se distribui o excedente econômico entre os segmentos sociais e de que maneira o Estado age neste contexto. A análise viabiliza a extração de elementos que permitem uma reflexão atualizada não apenas sobre a classificação das políticas públicas, como também sobre seu conceito, tema que ainda se encontra longe de consensos definitivos. O resultado consiste em uma espécie de reformulação da perspectiva teórica de Lowi, que passa a ser mais adequada aos problemas e à realidade brasileira.

Finalmente, o método adotado é o hipotético-dedutivo, também denominado por Karl Popper como “método dedutivo de prova”, isto é, “uma concepção segundo a qual uma hipótese só admite prova empírica – e tão somente depois de ter sido formulada” (2013, p. 29). Trata-se, pois, de con-

7 Nesse sentido, constituiu-se no Brasil uma espécie de disciplina autônoma de investigações denominada “controle judicial de políticas públicas”, com pressupostos e desenvolvimentos próprios. Uma análise consistente sobre o assunto encontra-se em Barboza e Kozicki (2012, p. 59-86). Para uma abordagem com foco no direito à saúde, confira-se Couto e Oliveira (2016, p. 182-200).

ceber uma hipótese de trabalho ainda não justificada, quer dizer, dotada de alguma originalidade, a partir da qual se pode extrair conclusões por meio de dedução lógica. Em seguida, estas conclusões devem ser comprovadas por meio de aplicações empíricas a casos concretos. O critério de demarcação reside na falseabilidade de suas proposições, que devem poder ser submetidas à refutação pela experiência. Como assinala Popper, “uma teoria é falseável se não estiver vazia a classe de seus falseadores potenciais” (2013, p. 75).

1 ARENAS DE PODER E TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em 1964, Theodore J. Lowi publica o artigo “*American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory*”, na revista *World Politics*. Em 1972, publica “*Four Systems of Policy, Politics, and Choice*”, na *Public Administration Review*. Os trabalhos são clássicos da teoria das políticas públicas⁸ e se procura observar neles elementos que geralmente escapam à análise tradicional, sobretudo observações de cunho metodológico.

No início do artigo de 1964, o autor assinala que o estudo de casos constitui o mais importante método de análise da ciência política. Por meio desses estudos, pode-se formular teorias que convertem fatos discretos em elementos que podem ser avaliados, sopesados e acumulados (Lowi, 1964, p. 677). Neste contexto, destaca-se inicialmente a teoria pluralista, que se afirmou por dar vazão a múltiplas perspectivas e viabilizar uma explicação mais ou menos generalizável da política envolvida em cada decisão concreta. Nada obstante, a teoria falhou ao não considerar com a devida importância as estruturas econômicas e políticas dentro das quais processos que envolvem grupos de interesses têm lugar. O problema foi contornado pelas teorias da estratificação social e do poder das elites, que, no entanto, assumiram, de modo simplificado, a existência de uma relação direta entre *status* e poder. Ambas confundem as fontes do poder com o próprio poder e procuram escapar aos problemas analíticos e empíricos através de definições gerais (Lowi, 1964, p. 679). Um terceiro modelo, adotado por Schattschneider, também se destaca. Se a corrente pluralista insiste em que conflitos são resolvidos por grupos organizados em torno de interesses compartilhados e a teoria elitista ressalta a atuação de oficiais públicos e

8 Para uma abordagem ampla da obra de Lowi e a sua importância teórica, confira-se Nicholson (2002, p. 163-177).

privados em arenas estáveis, centralizadas e restritas, Schattschneider observa que a resposta adequada se encontra em parte com ambas. Para ele, a arena política é descentralizada e multifacetada, mas as relações se dão entre participantes em uma lógica de não interferência mútua relativamente a interesses comuns. A estrutura de poder é estabilizada por meio de postos de comando (Lowi, 1964, p. 680).

Para Lowi, todas essas correntes têm limitações. O problema consiste na incapacidade de produzirem proposições relacionáveis que possam ser testadas através da pesquisa e da experiência. As suas descobertas não são cumulativas e a ausência de relação entre a teoria e as suas proposições faz com que sejam autodirigidas e autossuportadas (Lowi, 1964, p. 681). Haveria uma espécie de “círculo vicioso” dentro do qual os modelos provam seu caráter científico a partir de descobertas que só vêm à tona no interior do próprio modelo. Estudos de casos seguem-se a estudos de casos, com resultados que só fazem sentido dentro do esquema teórico previamente estabelecido. Uma vez que não podem ser testadas fora de seus pressupostos, os modelos citados perdem força explicativa, e, por isso, têm diminuído seu *status* teórico.

Nesse sentido, *American Business and Public Policy*⁹, obra analisada por Lowi no artigo em questão, destaca-se dos modelos anteriores, pois permite uma averiguação mais ampla dos problemas envolvendo políticas públicas, sobretudo em razão de seu objeto, que é a análise do poder em âmbito nacional. O livro parte do estudo dos fluxos de comunicação para e no interior de grupos envolvidos nos processos de tomada de decisão em política externa. No entanto, os autores não lidam apenas com os participantes ou as fases do processo, mas se aproximam da substância da comunicação, dos aspectos vitais das influências em jogo. As suas constatações colocam em xeque os resultados obtidos pelos modelos anteriores (Lowi, 1964, p. 682).

Não obstante, por ter delimitado seu objeto de análise sobre questões relacionadas aos processos de decisão envolvendo a política de comércio exterior, *American Business and Public Policy* também apresenta um problema incontornável: sua singularidade. Pois, embora a obra tenha superado as análises tradicionais, que se concentram em averiguar as relações entre participantes, suas conclusões não podem ser generalizadas para

9 Publicado em 1963 por Bauer, Pool e Lewis (2017).

casos distintos daqueles que ela aborda (Lowi, 1964, p. 686). Isso remete, segundo Lowi, a um problema sério que existe no interior da ciência política norte-americana: uma contínua cisão entre teoria e pesquisa, de modo que a análise empírica não está ciente de seu papel na construção do sistema, tanto quanto os sistemas construídos não dão conta de análises empíricas. Do que se necessita é de uma base para acumulação, comparação e contraste dos diversos resultados (Lowi, 1964, p. 687/688).

É neste contexto que Lowi anuncia seu real objetivo: “Por mais de dois anos antes da publicação de *American Business and Public Policy* eu estive trabalhando num esquema geral de interpretação” (1964, p. 688)¹⁰.

Este anúncio remete a um aspecto importante de sua obra, que tem passado despercebido pela bibliografia. Mais do que estabelecer as arenas de poder dentro das quais decisões sobre políticas públicas são adotadas ou fixar a tipologia destas conforme graus de coerção estatal, o autor está preocupado em colmatar uma lacuna da ciência política norte-americana a partir de um esquema geral de interpretação que procure eliminar a fissura que existe entre teoria e pesquisa. O esquema de Lowi se estrutura ao redor dos seguintes argumentos: os tipos de relacionamento encontrados entre as pessoas dependem de suas expectativas; estas, do ponto de vista político, são estabelecidas por resultados ou políticas governamentais; portanto, o relacionamento político é determinado pelo tipo de política adotada, de modo que para cada tipo de política haverá uma espécie de relacionamento político (Lowi, 1964, p. 688).

Assim, “se o poder é definido como um compartilhar na elaboração da política, ou alocações de autoridades, então o relacionamento político em questão é um relacionamento de poder, ou, com o tempo, uma estrutura de poder” (Lowi, 1964, p. 688)¹¹. A noção de *estrutura de poder* é fundamental, pois permite que se averigüe a finalidade do poder, se compreenda seu escopo e se identifique as respectivas *áreas de poder*. Segundo Lowi, sua abordagem gira em torno de definir políticas de acordo com os impactos ou as expectativas de impactos produzidos na sociedade. Se concebidas

10 Tradução livre. No original: “For over two years prior the publication of *American Business and Public Policy* I had been working on a general interpretative scheme” (Lowi, 1964, p. 688).

11 Tradução livre. No original: “If power is defined as a share in the making of policy, or authoritative allocations, then the political relationship in question is a power relationship or, over time, a power structure” (Lowi, 1964, p. 688).

desse modo, há um número limitado de tipos, pois há um número limitado de funções que podem ser exercidas pelo governo (1964, p. 689).

Nesse sentido, existem três categorias de políticas públicas no esquema: distribuição, regulação e redistribuição¹². Não se trata de uma tipologia com vistas à simplificação. São pensadas para corresponderem a fenômenos reais, “pois essas áreas de política ou de atividade governamental constituem arenas reais de poder” (Lowi, 1964, p. 689)¹³. Cada uma dessas áreas tende a desenvolver sua estrutura política característica, seu processo político, suas elites e seus grupos de relações. Trata-se, pois, de identificar essas áreas, formular hipóteses sobre seus atributos e testar o esquema a propósito das várias relações empíricas que podem ser antecipadas e explicadas (Lowi, 1964, p. 689/690).

Lowi inicia com as políticas distributivas. A expressão foi cunhada por ocasião da política governamental de distribuição de terras no século XIX. São caracterizadas pelo modo como são facilmente fragmentadas e dispensadas em pequenas unidades, cada uma delas mais ou menos isolada das outras e de uma regra geral. São decisões altamente individualizadas, em que vencedores e perdedores não precisam nunca entrar em confronto direto. Em muitas instâncias das políticas distributivas, os perdedores sequer podem ser identificados enquanto classe social. A política tarifária e os subsídios são apontados como exemplos (Lowi, 1964, p. 690). No artigo de 1972, “*Four Systems of Policy, Politics and Choice*”, em que Lowi desenvolve sua tipologia à luz do grau de coação estatal, as políticas distributivas aparecem associadas ao grau remoto, isto é, com pouca ou nenhuma coação por parte do Estado (1972, p. 300). Do ponto de vista histórico, prevaleceram na “era republicana”, que vai do governo Cleveland a Franklin Delano Roosevelt. Sob o aspecto político, houve a prevalência do Congresso e de seus comitês em detrimento do presidente da República (Lowi, 1972, p. 301/302).

Em seguida, o autor analisa as políticas regulatórias, que também são específicas e individuais em seus impactos, mas são incapazes de produzir resultados fragmentados típicos das políticas distributivas. Embora as leis

12 No artigo de 1972, “*Four Systems of Policy, Politics, and Choice*”, Lowi menciona um quarto tipo de política, denominada “constituente”. Para fins deste artigo, entende-se, contudo, que a política constituinte pode ser reconduzida, direta ou indiretamente, à regulatória. Por isso, fica subentendida na análise desta última.

13 Tradução livre. No original: “*Thus these areas of policy or government activity constitute real arenas of power*” (Lowi, 1964, p. 689).

sejam veiculadas em termos genéricos, os efeitos ocasionados pela política regulatória acarretam o aumento de custos e/ou redução/aumento das alternativas de indivíduos privados. Diferenciam-se das políticas distributivas, porque, em curto prazo, representam decisões diretas sobre quem será beneficiado e quem será prejudicado (Lowi, 1964, p. 690/691). No artigo de 1972, as políticas regulatórias estão relacionadas a graus imediatos de coação estatal (Lowi, 1972, p. 300). Do ponto de vista histórico, surgem, ao menos no nível nacional, a partir do final da era republicana, caracterizando todo o período do governo Roosevelt. Sob a perspectiva política, estão associadas à ascensão do presidente da República e ao retraimento do Congresso e de suas comissões (Lowi, 1972, p. 302/303). Exemplos são as regras sobre concorrência desleal ou propaganda fraudulenta.

Por fim, as políticas redistributivas são semelhantes às regulatórias no sentido de que relações entre amplas categorias de indivíduos estão envolvidas, de modo que decisões individuais precisam estar inter-relacionadas (Lowi, 1964, p. 691). Há, no entanto, grandes diferenças na natureza dos impactos produzidos, a saber:

As categorias de impacto são muito mais amplas, aproximando-se das classes sociais. São, cruamente falando, os que têm e os que não têm, grandeza e pequenez, burgueses e proletários. O objetivo envolvido não é o uso da propriedade, mas a propriedade enquanto tal, não o tratamento igualitário, mas posses iguais, não o comportamento, mas ser. O fato de que nosso imposto sobre a renda é apenas medianamente redistributivo não altera os objetivos e apostas envolvidas na política de impostos sobre a renda. O mesmo ocorre com nossos vários programas de “Estado de Bem-Estar”, que são redistributivos apenas para aqueles que se aposentaram ou estão desempregados sem nunca terem contribuído. A natureza dos assuntos redistributivos não é determinada pelos resultados da batalha sobre quão redistributiva será a política. Expectativas sobre o que *pode* ser, o que ameaça ser, são determinantes. (Lowi, 1964, p. 691)¹⁴

14 Tradução livre. No original: “*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. The fact that our income tax is in reality only mildly redistributive does not alter the fact of the aims and the stakes involved in income tax policies. The same goes for our various ‘welfare state’ programs, which are redistributive only for those who entered retirement or unemployment rolls without having contributed at all. The nature of a redistributive issue is not determined by the outcome of a battle over how redistributive a policy is going to be. Expectations about what it can be, what it threatens to be, are determinative*” (Lowi, 1964, p. 691).

No artigo de 1972, as políticas redistributivas são caracterizadas pelo grau imediato de coação (Lowi, 1972, p. 300). Do ponto de vista histórico, marcam fortemente a era Roosevelt, caracterizando as políticas que deram corpo ao *New Deal*. Sob o aspecto político, expressam a prevalência e o fortalecimento do presidente da República perante o Congresso. Exemplos de política redistributiva são o imposto progressivo sobre a renda e as políticas de seguridade social (Lowi, 1972, pp. 302/303).

Retornando ao texto de 1964, Lowi desenvolve as chamadas *arenas de poder*. Fixada a tendência geral dessas áreas de política ou atividades governamentais para o desenvolvimento de estruturas políticas características, certo número de hipóteses torna-se convincente. Uma vez acumuladas, os contornos gerais das três arenas podem ser destacados e as três teorias gerais do processo político podem ser identificadas claramente (Lowi, 1964, p. 691). Nesse sentido, a arena que se desenvolve ao redor da política distributiva é mais bem caracterizada sob a perspectiva Schattschneider; a arena regulatória, sob o ponto de vista pluralista, e a arena redistributiva se aproxima, com algumas adaptações, da visão elitista do processo político.

A arena distributiva caracteriza-se por um grande número de pequenos interesses que operam organizadamente. Pessoas e empresas singulares são os mais ativos e o Congresso atua protegendo aqueles que conseguem oferecer alguma resistência. Coalizações são feitas para que legislações sejam aprovadas, mas aquelas se caracterizam pela mútua não interferência, em que é viável buscar benefícios próprios, mas não convém atuar contrariamente a benefícios alheios (Lowi, 1964, p. 693). As coalizações não são formadas na base do conflito, do compromisso ou dos interesses tangenciais, mas, pelo contrário, por pessoas que nada têm em comum e isso apenas é possível porque as benesses envolvem interesses que não se relacionam. Nesse sentido, a política protecionista consegue se impor frequentemente, ainda que a maioria dos parlamentares seja a favor do livre comércio. Os assuntos distributivos individualizam os conflitos e provêm as bases para coalizões altamente estáveis que são virtualmente irrelevantes para resultados políticos mais amplos (Lowi, 1964, p. 695).

A arena regulatória é composta por uma multiplicidade de grupos organizados ao redor de relações tangenciais ou atitudes compartilhadas. Uma vez que a regulação individual envolve o confronto entre os que são beneficiados e os que são prejudicados, a colisão política típica reúne conflitos e compromissos ao redor de interesses tangenciais que geralmente envolvem um setor total da economia. Nesse sentido, as bases da arena

regulatória são bem distintas das bases da arena distributiva, pois esta é muito mais estável do que aquela. Assim, os pluralistas erram ao afirmar que a coalisão regulatória é “a” coalisão, pois esta muda constantemente conforme os interesses compartilhados se modificam (Lowi, 1964, p. 695). A extrema volatilidade dos assuntos regulatórios torna praticamente impossível aos comitês do Congresso ou às agências reguladoras reunir todos os participantes por períodos longos o suficiente para estabelecerem um poder de elite estável. Os resultados políticos parecem ser o resíduo remanescente após a redução de demandas feitas por todos os participantes com o objetivo de ampliar o suporte pelo lado majoritário. O problema é que “uma coalização majoritária de interesses compartilhados sobre uma questão poderia não ser inteiramente apropriada para alguma outra questão” (Lowi, 1964, p. 697)¹⁵. No processo de decisão regulatório, as relações entre grupos de líderes e entre estes e os representantes do governo são muito instáveis para poderem formar uma elite decisória. Como consequência, o processo decisório desloca-se dos comitês do Congresso ou das agências regulatórias para o próprio Congresso, local em que as incertezas políticas sempre foram resolvidas (Lowi, 1964, p. 699).

Finalmente, Lowi passa à análise da arena redistributiva, pontuando que bem poucos estudos de casos foram publicados até o momento em que escreve. A maioria das observações que desenvolve gira em torno de um único exemplo, a batalha pelo Estado de Bem-Estar Social da década de 1930. Em compensação, trata-se de um dos mais importantes casos de políticas públicas encontrados na história dos EUA (Lowi, 1964, p. 703). O autor observa que “questões que envolvem redistribuição aproximam-se mais do que quaisquer outras das linhas de classes e ativam interesses aproximadamente em termos de classes” (Lowi, 1964, p. 707)¹⁶. Assim, ao contrário do que poderia parecer em um primeiro momento, a estrutura política da arena redistributiva parece ser estabilizada e institucionalizada, características que decorrem do impasse ou equilíbrio nas relações entre classes que compõem a sociedade. Essa estabilidade, ao contrário da arena distributiva, deriva de interesses compartilhados. Ademais, neste último caso (arena distributiva), há tantos lados quantos sejam os interesses envolvidos; na arena redistributiva há apenas dois lados, claros, estáveis e consistentes.

15 Tradução livre. No original: “*But a majority-sized coalition of shared interests on one issue could not possibly be entirely appropriate for some other issue*” (Lowi, 1964, p. 697).

16 Tradução livre. No original: “*Issues that involve redistribution cut closer than any others along class lines and activate interests in what are roughly class terms*” (Lowi, 1964, p. 707).

Negociações são possíveis, mas com o objetivo de endurecer ou amolecer os impactos da redistribuição. As elites não traduzem exatamente a relação burguesia/proletariado, mas provedores de dinheiro/grupos que demandam serviços (Lowi, 1964, p. 711). Os tipos de conflitos da arena redistributiva, tais como as decisões orçamentárias, deslocam o âmbito decisório do Congresso para aqueles que detêm postos de comando. Não por outra razão, no texto de 1972 as políticas redistributivas estão fortemente associadas à presidência da República. Isso não sugere, contudo, um poder de elite tal como entendido no sentido tradicional¹⁷; porém, “um tipo de conflito estável e contínuo que apenas pode ser compreendido em termos de classes” (Lowi, 1964, p. 715)¹⁸.

2 ECONOMIA DE MERCADO E FUNÇÃO CONSTITUTIVA DO ESTADO

Na Introdução deste artigo, ressaltou-se que a análise das políticas públicas foi capturada pela ciência política, ao menos na tradição norte-americana. Não por outra razão, os trabalhos de Theodore J. Lowi concentram-se na busca de padrões de comportamento que envolvem atores submersos no contexto de projeção, discussão, aprovação e implementação de políticas públicas. Trata-se de compreender como se relacionam certos agentes individuais no momento de negociações e tratativas; como se integram a espectros mais amplos de interesses conciliáveis ou divergentes; como tal imbricamento é recepcionado no interior da estrutura estatal; que órgãos do Estado prevalecem nesta ou naquela arena; como o Poder Público coercitivo é instrumentalizado em cada situação, e assim por diante. Nada obstante, há nas entrelinhas de seus trabalhos aberturas importantes que nos permitem estabelecer interfaces com outras esferas de organização da sociedade, e, portanto, outras disciplinas das ciências humanas a partir das quais se pode compreender de modo mais adequado a importância e as características das políticas públicas. No caso de Lowi, pode-se averiguar o modo como as mudanças da economia de mercado ao longo do século XX produziram impactos nas arenas de poder e, conseqüentemente, nos tipos de políticas públicas adotadas em cada momento, embora se deva reconhecer que esta leitura esteja apenas implícita em seus trabalhos.

17 Uma abordagem interessante sobre o assunto encontra-se em Gimenes (2017, p. 119-151).

18 Tradução livre. No original: “[...] a type of stable and continual conflict that can only be understood in class terms” (Lowi, 1964, p. 715).

De fato, por que razão as políticas distributivas marcam o período que vai de Cleveland a Roosevelt? Para Lowi, a principal característica é a prevalência do Congresso em face da presidência da República (1972, p. 301-302). No entanto, qual seria o pano de fundo econômico que marca o período? A economia fortemente concorrencial e o liberalismo típico do século XIX teriam alguma relação com o estabelecimento desse padrão? Por que razão a partir de 1930 as políticas regulatórias e redistributivas entram em cena? Para o autor, trata-se da ascendência do presidente da República frente ao Congresso (1972, p. 302-303). Por acaso, o *crash* da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 e a crise social que adveio teriam alguma relação com esta mudança de paradigma? Por que Lowi detecta um padrão de variação estável desde Roosevelt (1972, p. 303-307), que parece ter sido revertido justamente a partir do início da década de 1970, momento em que publica sua famosa tipologia das políticas públicas? Haveria alguma relação com o fim do *Welfare State* e a ascensão da política neoliberal fundada na desconstrução de serviços públicos e retirada do Estado da cena econômica? Lowi concentra sua análise na “política e instituições, e como se relacionam entre si” (1972, p. 307)¹⁹. Essa perspectiva não é potencializada caso seja compreendida no contexto das contradições e transformações pelas quais passou e passa a economia de mercado?

Como assinalado, este artigo sustenta a hipótese de que os avanços teóricos conquistados por Lowi são melhor compreendidos e as suas conclusões amplificadas caso sejam inseridos no contexto maior da análise interdisciplinar, com destaque para a compreensão das mudanças estruturais pelas quais tem passado a economia de mercado e sua repercussão em âmbito político e institucional. A partir daí, pode-se compreender melhor não apenas sua famosa hipótese de 1972²⁰, como também sua tipologia. Mais do que isso, abre-se o acesso para a averiguação da própria natureza das políticas públicas, isto é, suas funções e características essenciais, avançando para uma elaboração teórica mais consistente no que concerne ao próprio conceito de políticas públicas, debate ainda sujeito a intermináveis questionamentos e divergências²¹. Pode-se, ainda, ressignificar a tipologia de Lowi

19 Tradução livre. No original: “[...] we might be led to reformulate our notions of policy and institutions, and how they relate to each other” (Lowi, 1972, p. 307).

20 No sentido de que a política pública é que determina a política, e não o contrário, como geralmente se pensa. “The perspective of the entire approach is the very opposite fo the typical perspective in political science, for it begins with the assumption that policies determine politics” (Lowi, 1972, p. 299).

21 Para um apanhando do estado da arte sobre o assunto, confira-se Mastrodi e Lfanger (2020, p. 3-16).

com vistas a um debate mais substancial no que concerne à epistemologia necessária à teoria das políticas públicas.

Nesse sentido, desponta a abordagem levada a cabo por Thomas Piketty em sua obra *O capital no século XXI*. O livro se destaca não apenas pela análise econômica, mas porque é capaz de situar essa análise no contexto maior dos acontecimentos históricos e políticos que marcaram o século XX, demonstrando como tais eventos se influenciaram reciprocamente. O objetivo gira em torno de compreender o perfil da distribuição da riqueza ao longo do século passado e de como as modificações nessa distribuição produzem impactos no que concerne ao aumento ou à diminuição das desigualdades sociais nos dias de hoje. O argumento central ressalta que, “quando a taxa de remuneração do capital ultrapassa a taxa de crescimento da produção e da renda, como ocorreu no século XIX e parece provável que volte a ocorrer no século XXI, o capitalismo produz automaticamente desigualdades insustentáveis, arbitrárias” (Piketty, 2014, p. 9). Tais desigualdades são incompatíveis com os valores de meritocracia a partir dos quais se forjaram as sociedades democráticas. Os seus estudos revelam de modo contundente uma acentuada curva em forma de “U” apontando que os índices de desigualdade econômica e social partiram de níveis muito elevados no final do século XIX, caíram drasticamente em meados do século XX e voltaram a subir neste início de século XXI (Piketty, 2014, p. 31).

Pois bem, o que explica o formato de “U” da curva de desigualdade? De acordo com Piketty, a economia de mercado é constituída por forças de convergência e de divergência segundo as quais a riqueza e a renda produzidas ora são distribuídas de modo mais equânime entre os diversos segmentos sociais, ora se concentram no topo da pirâmide social. Um exemplo de força de convergência capaz de promover uma distribuição horizontal do excedente econômico e, portanto, de impulsionar a redução das desigualdades sociais consiste nas políticas de educação, ou seja, “os processos de difusão do conhecimento e investimento na qualificação e na formação de mão de obra” (Piketty, 2014, p. 27). Tais políticas asseguram acesso mais democrático ao conhecimento tecnológico cada vez mais necessário à ocupação dos postos de trabalho criados pela economia globalizada. Nada obstante, ao lado das forças de convergência atuam também as forças de divergência, isto é, forças “atreladas ao processo de acumulação e concentração de riqueza em um mundo caracterizado por crescimento baixo e alta remuneração do capital” (Piketty, 2014, p. 29). As forças de divergência atuam no sentido da concentração de riqueza e renda, ou seja,

são vetores que direcionam a distribuição do excedente ao topo da pirâmide social. O problema, de acordo com o autor, consiste no fato de que suas pesquisas revelam o retorno daquilo que ele chama de *força fundamental de divergência* ($r > g$). Trata-se de tendência inerente à economia de mercado, segundo a qual em períodos de baixo crescimento econômico a relação entre o estoque de capital e o fluxo de renda eleva-se de modo constante, de modo que a taxa de retorno do capital atinge patamares mais elevados do que a taxa de crescimento da economia. Essa tendência produz como consequência uma apropriação cada vez mais elevada, pelo capital, da riqueza que é produzida coletivamente pela sociedade. Piketty observa:

Essa desigualdade fundamental, que denotarei como $r > g$, em que r é a taxa de remuneração do capital (isto é, o que rende, em média, o capital durante um ano, sob a forma de lucros, dividendos, juros, aluguéis e outras rendas do capital, em porcentagem de seu valor) e g representa a taxa de crescimento (isto é, o crescimento anual da renda e da produção), desempenhará um papel essencial nesse livro. De certa maneira, ela resume a lógica das minhas conclusões. Quando a taxa de remuneração do capital excede substancialmente a taxa de crescimento da economia – como ocorreu durante a maior parte do tempo até o século XIX e é provável que volte a ocorrer no século XXI – então, pela lógica, a riqueza herdada aumenta mais rápido do que a renda e a produção. Basta, então, aos herdeiros poupar uma parte limitada da renda de seu capital para que ele cresça mais rápido do que a economia como um todo. Sob essas condições, é quase inevitável que a fortuna herdada supere a riqueza constituída durante uma vida de trabalho e que a concentração do capital atinja níveis muito altos, potencialmente incompatíveis com os valores meritocráticos e os princípios de justiça social que estão na base de nossas sociedades democráticas modernas [...] Em suma, os processos de acumulação e distribuição da riqueza contém em si poderosas forças que impulsionam a divergência, ou, ao menos, levam a um nível de desigualdade extremamente elevado [...] Em particular, é importante ressaltar que a desigualdade fundamental, $r > g$, a principal força de divergência no meu estudo, não tem relação alguma com qualquer imperfeição do mercado. Ao contrário, quanto mais perfeito (no sentido dos economistas) o mercado de capital, maior a chance de que r supere g . (Piketty, 2014, p. 33-34, *passim*)

Para os fins deste artigo, a análise de Piketty possui dois méritos importantes. Em primeiro lugar, permite compreender que a produção e distribuição de riqueza em uma economia de mercado envolvem mais do que agentes econômicos individuais que travam relações entre si visando contemplar interesses privados. Trata-se principalmente da relação entre amplos e abrangentes segmentos sociais formados por indivíduos que com-

partilham interesses a partir das respectivas fontes de rendimento: capital ou trabalho. As relações individuais de intercâmbio privado devem ser compreendidas também como relações entre grupos sociais, portanto, como imbricação entre capital e trabalho por intermédio da qual se produz e se distribui o excedente econômico em cada período histórico. Uma vez que a produção deste excedente é limitada no tempo, é evidente que há uma disputa mais ou menos acirrada não apenas entre pessoas, como entre grupos que rivalizam em razão das diferentes fontes de renda. Nesse sentido, quanto mais elevada a apropriação da renda produzida em um determinado período pelo capital, tanto menor será a proporção que cabe ao trabalho, e vice-versa. Em segundo lugar, compreende-se o papel desempenhado pelo Estado relativamente ao conflito distributivo. Tal papel é levado a cabo de inúmeras maneiras, entre elas a implementação de políticas públicas, em especial a política tributária e a política de fornecimento de serviços públicos. Por meio da primeira, o poder estatal atua no redirecionamento do excedente econômico produzido, regulando a magnitude que permanecerá com o capital e com o trabalho. Através da segunda, atua redistribuindo esse excedente na forma de prestações diretas que podem contemplar os segmentos sociais mais vulneráveis do ponto de vista econômico. Assim, o Estado não é uma figura simplesmente complementar ou adjacente aos ciclos da economia de mercado, mas se apresenta muito mais como elemento constitutivo desta, na medida em que sua intervenção produz efeitos imediatos quanto à redistribuição do excedente econômico. O autor observa:

Segundo a estrutura tributária – e os serviços públicos e transferências que os impostos financiam – que pode ser “progressiva” ou “regressiva” (isto é, pesar mais ou menos sobre as diferentes faixas de renda ou do patrimônio à medida em que se avança na hierarquia), a distribuição depois de considerada os impostos pode ser mais ou menos igualitária que aquela antes dos impostos. (Piketty, 2013, p. 250)

A lógica pela qual se organiza a economia de mercado consiste em orientar os agentes privados à produção e circulação de bens e serviços visando ao excedente econômico²². A forma desse excedente depende das fontes a partir das quais se tem acesso a ela. O capital terá acesso a lucros, juros, aluguéis, etc., conforme o tipo e a quantidade de ativos mobilizados

22 A noção de excedente varia entre as várias escolas de pensamento econômico. Para os fins deste artigo, pode ser compreendido como o resultado positivo do processo econômico desenvolvido por agentes privados em um determinado período de tempo, isto é, o acréscimo de riqueza resultante da atividade econômica. Uma análise detalhada e muitíssimo interessante sobre o tema encontra-se em Serrano e Medeiros (2004, p. 238-256).

para a atividade econômica. Os trabalhadores terão acesso a salários, comissões, participações, etc., conforme o modelo de trabalho direcionado ao empreendimento. Em princípio, o acesso ao excedente está condicionado à participação no processo econômico, ou seja, é necessário que os empresários se lancem à produção e que os trabalhadores sejam de fato contratados para participarem da atividade. Sob o ponto de vista quantitativo, a distribuição de lucros, juros, salários, participações, etc., depende do montante que cada agente econômico agrega ao processo. Quanto mais ativos forem incorporados pelo empresário, tanto maior deverá ser o seu retorno; quanto maior a jornada de trabalho e o grau de produtividade do trabalhador, tanto maior será sua retribuição. Uma vez que os investimentos necessários ao início de um ciclo produtivo individual não são desprezíveis, que, portanto, a quantidade de dinheiro mobilizada pelo empresário é substancialmente maior do que os elementos agregados pelos trabalhadores, a parte do excedente que cabe àquele tende a ser proporcionalmente mais elevada.

Tudo muda de figura, no entanto, quando o fenômeno não é observado do ponto de vista individual, mas, do ponto de vista estrutural, a partir dos segmentos sociais que estão em jogo. No lugar de averiguar a participação de cada agente no que toca ao excedente econômico, observa-se a participação do conjunto de empresários, de um lado, e de trabalhadores, do outro. A partir desse ponto de vista, pode-se compreender de que modo o excedente econômico global é distribuído entre capital e trabalho e qual é a efetiva participação de cada qual no resultado do processo. Por que esta perspectiva é importante? Porque, se é verdade que a *produção* do excedente econômico se estabiliza em um patamar determinado em certo período, sendo, portanto, de magnitude limitada, não é menos verdade que a *distribuição* deste excedente é flexível, podendo ser modificada. Se, do ponto de vista individual, essa participação é determinada pelo valor agregado por cada agente; do ponto de vista estrutural, é determinada pelo modo como tais segmentos se confrontam na arena política²³. Quer dizer, quanto mais elevado o valor do salário-mínimo fixado legalmente, tanto menores serão as margens de lucro das empresas; quanto mais dias de férias puderem gozar os trabalhadores, tanto menor será o período de tempo destinado à pro-

23 Nesse sentido, Serrano e Medeiros (2004, p. 251-252) observam: “Como os ‘fatores de produção’ (trabalho e capital) não são escassos, seus ‘preços’ (salários, taxa de lucro) não são índices de sua ‘escassez’ intrínseca e se formam por meio de um processo de barganha, muito influenciado por relações de poder. A distribuição de renda é resultante desse processo complexo em que interagem os determinantes dos salários nominais (organização sindical, padrões de consumo mínimos socialmente toleráveis etc.), a evolução da produtividade e a política econômica do Estado, particularmente no que diz respeito à taxa de juros e à taxa de câmbio”.

dução; quanto mais fortalecidos forem os sindicatos, tanto melhores serão as condições de trabalho e tanto maiores serão os custos das empresas, e assim por diante²⁴.

Essa perspectiva é de suma importância. Em primeiro lugar, porque permite compreender que o Estado não desempenha papel neutro no interior da economia de mercado. Enquanto força-síntese do processo político, isto é, como núcleo conciliador das disputas que existem entre os segmentos sociais que participam da dinâmica produtiva, o Estado interfere decisivamente na distribuição do excedente econômico²⁵. E mais, essa interferência não visa a “equilibrar” a distribuição, simplesmente porque não existe algo como um “equilíbrio natural”. A atuação estatal é *constitutiva* da distribuição, justamente porque as decisões políticas adotadas neste ou naquele sentido são determinantes das magnitudes econômicas às quais terão acesso cada segmento social. Nesse sentido, a mediação feita pelo Estado enquanto força política coercitiva constitui elemento estrutural na conformação da distribuição do excedente econômico, de modo que o conflito distributivo não é apenas “arbitrado” pelas forças estatais, mas *decidido* por elas. Assim, se adotarmos provisoriamente a definição de Thomas Dye (2013, p. 3), segundo a qual políticas públicas são “tudo o que o governo faz ou deixa de fazer”, constata-se que elas, as políticas públicas, são talvez o principal mecanismo a partir do qual o Estado interfere constitutivamente na distribuição. Em segundo lugar, a força fundamental de divergência descrita por Piketty, inerente à dinâmica da economia de mercado, impõe outra constatação importante. Uma vez que seu funcionamento “normal” impulsiona a elevação da taxa de remuneração do capital a um patamar superior à taxa de crescimento global da economia, pode-se afirmar que o jogo econômico já está previamente decidido a favor de um dos lados da disputa. Isso significa que as decisões adotadas pelo Estado no sentido da não intervenção na atividade econômica, tomadas em nome da “liberdade” dos agentes individuais, já estão previamente alinhadas à força fundamental de divergência ($r > g$), beneficiando um dos segmentos. Assim, duas constatações sobre-

24 Piketty observa: “É possível notar, em particular, que a divisão lucros-salários teve três fases bem distintas desde a Segunda Guerra Mundial, com uma forte alta da participação dos lucros de 1945 a 1968, seguida de uma queda pronunciada de 1968 a 1983 e, enfim, de um nova alta muito rápida a partir de 1983, estabilizando-se no início dos anos 1990” (2014, p. 222).

25 Essa perspectiva é salientada por Eros Grau: “Titulares de capital e trabalho são movidos por interesses distintos, ainda que se o negue ou se pretenda enunciar-los como convergentes. Daí por que o capitalismo moderno, renovado, pretende a composição e a conciliação entre ambos. Essa pretensão é instrumentalizada através do exercício, pelo Estado – pelo Estado, note-se – de uma série de funções que, valendo-me da exposição de Habermas, enuncio no item 92” (2012, p. 196).

vêm: primeiro, não há política pública “neutra” que contemple a sociedade como um todo, qualquer política pública beneficia necessariamente um segmento social em detrimento do outro; segundo, a decisão pela não implementação de certas políticas públicas, a omissão estatal, é uma decisão clara e consciente no sentido de deixar as forças de distribuição inerentes à economia de mercado funcionarem livremente, sendo, igualmente, uma decisão que contempla apenas um dos lados.

À luz do modo como se relacionam economia de mercado e Estado, portanto, do papel decisivo desempenhado pelas políticas públicas no que toca ao conflito distributivo, pode-se retornar à classificação de Theodore J. Lowi para, reformulando-a, compreender de modo mais adequado a natureza das políticas públicas e o seu sentido conceitual.

3 ELEMENTOS PARA UMA EPISTEMOLOGIA ATUALIZADA

As reflexões para uma atualização dos problemas epistemológicos no âmbito da teoria das políticas públicas impõem que se compreenda, antes de tudo, o significado profundo daquelas (das políticas públicas). Como observa Eros Roberto Grau, ações estatais qualificadas como tais apenas têm lugar no contexto de uma economia capitalista, isto é, no interior de uma sociedade em que a atividade econômica é executada por agentes privados. O autor anota:

A expressão *política pública* designa atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem marcada separação entre *Estado e sociedade*. O modo de produção capitalista supõe a separação do Estado e da sociedade, no que é reforçada a dicotomia direito público/direito privado. Daí por que se afirma que toda atuação estatal é expressiva de um ato de intervenção na ordem social. Também aí a separação entre Estado e economia, o que confere sentido às afirmações de que ele “intervém” e cumpre papel de regulação da economia. (Grau, 2000, p. 21)²⁶

A partir desse ponto de vista, compreende-se que a expressão *política pública* responde a uma certa exigência de legitimação. Na medida em que o Estado desenvolve ação entre agentes que estão em pé de igualdade, isto é, que são regidos do ponto de vista jurídico pelo princípio da isonomia, qualquer atuação junto à sociedade precisa ser “pública”, quer dizer, deve responder a interesses de toda a comunidade e não apenas deste ou daquele

26 A propósito, uma análise interessante sobre o problema regulatório pode ser vista em Lório (2019, p. 11-37).

agente, sob pena de privilégio injustificado. Ademais, as políticas devem ser “públicas” no sentido de que sua implementação deve buscar, sempre que possível, um certo equilíbrio entre os segmentos sociais envolvidos, de modo que nenhum deles seja prejudicado em detrimento do outro. Do ponto de vista normativo esta exigência é fundamental, pois ela é condição pela qual a atuação do Estado é conforme ao direito, sobretudo constitucional. Portanto, uma atualização dos critérios epistemológicos no interior da teoria das políticas públicas impõe que se questione o caráter “público” das políticas estatais no sentido de averiguar seu nível de adequação à realidade. Tal questionamento é mais bem compreendido a partir da retomada da classificação das políticas públicas elaborada por Theodore J. Lowi. Nesse sentido, vale ressaltar uma observação que se encontra no texto de 1964, logo antes da definição das áreas de políticas:

No longo prazo, toda política governamental pode ser considerada redistributiva, porque no longo prazo algumas pessoas pagam em impostos mais do que recebem em serviços. Ou, todas podem ser pensadas como regulatórias porque, no longo prazo, uma decisão governamental sobre o uso de recursos pode apenas substituir a decisão privada sobre o mesmo recurso ou ao menos reduzir as alternativas privadas sobre recursos. (Lowi, 1964, p. 690)²⁷

O apontamento é importante por duas razões. Primeiro, revela de modo claro como a atividade estatal é intrinsecamente redistributiva, ou seja, como opera remanejando o excedente econômico. Mostra, ainda, que a atividade estatal é também regulatória, pois as decisões sobre o uso de recursos, por mais genéricas e abstratas que sejam, produzem efeitos concretos que consistem em substituir ou reduzir o âmbito decisório dos agentes privados. Segundo, evidencia o pressuposto metodológico do qual parte Lowi, que consiste em um certo solipsismo epistemológico, tradicional não apenas no campo da ciência jurídica, como também da ciência política, sobretudo norte-americana. O autor considera o caráter redistributivo das políticas públicas a partir da relação entre “pessoa” e Estado, portanto, do fluxo de recursos entre indivíduos isolados e o aparato estatal. Como alguns recolhem em impostos mais do que recebem em serviços, toda política pública pode ser considerada redistributiva em longo prazo. O ponto de vista

27 Tradução livre. No original: “*In the long run, all governmental policies may be considered redistributive, because in the long run some people pay in taxes more than receive in services. Or, all may be thought regulatory because, in the long run, a governmental decision on the use of resources can only displace a private decision about the same resource or at least reduce private alternatives about the resource*” (Lowi, 1964, p. 690).

de Lowi é substancialmente modificado; no entanto, quando se coloca em perspectiva não apenas os indivíduos, mas também os grupos sociais que conformam a sociedade, alinhados a partir das respectivas fontes de rendimentos. Há ainda que se considerar que a atividade redistributiva estatal opera no momento econômico, na etapa imediatamente seguinte à produção do excedente, por meio da atividade de tributação. Nesse sentido, não é preciso aguardar a etapa subsequente, a relação tributo/serviço público para se constatar o caráter redistributivo das políticas governamentais. Essa característica transparece desde logo, na consideração da relação produção do excedente/tributação.

Nesse sentido, as pesquisas desenvolvidas por Piketty, somadas às intuições que são fornecidas pela tipologia de Lowi, podem auxiliar na reformulação de indagações que subsidiem novas reflexões sobre o modo como se compreende as políticas públicas. Para tanto, convém retomar a concepção central dos trabalhos daquele (Piketty):

A lição geral da minha pesquisa é que a evolução dinâmica de uma economia de mercado e de propriedade privada, deixada à sua própria sorte, contém forças de convergência importantes, ligadas sobretudo à difusão do conhecimento e das qualificações, mas também forças de divergências vigorosas e potencialmente ameaçadoras para nossas sociedades democráticas e para os valores de justiça social sobre os quais elas se fundam. A principal força de desestabilização está relacionada ao fato de que a taxa de rendimento privado do capital r pode ser forte e continuamente mais elevada do que a taxa de crescimento da renda e da produção g . A desigualdade $r > g$ faz com que os patrimônios originados do passado se recapitalizem mais rápido do que a progressão da produção e dos salários. Essa desigualdade exprime uma contradição lógica fundamental. O empresário tende inevitavelmente a se transformar em rentista e a dominar cada vez mais aqueles que só possuem sua força de trabalho. Uma vez constituído, o capital se reproduz sozinho, mais rápido do que cresce a produção. O passado devora o presente. (Piketty, 2014, p. 555)

De acordo com as conclusões de Piketty, o funcionamento normal das economias de mercado é regido pela força fundamental de divergência $r > g$, segundo a qual a taxa de retorno do capital tende a ser mais elevada do que a taxa de crescimento da economia. Se, do ponto de vista individual, empresários e trabalhadores são remunerados proporcionalmente à magnitude do valor dos fatores de produção que agregam ao empreendimento (dinheiro, bens, força de trabalho, etc.); do ponto de vista estrutural, isto é, quando se consideram os segmentos sociais em seu conjunto, a participa-

ção do capital no que toca ao excedente econômico tende a ser cada vez mais elevada em comparação à participação do trabalho. Assim, pode-se chamar essa força de divergência $r > g$ de *efeito distributivo* das economias de mercado. Quer dizer, funcionando normalmente a atividade econômica que gira em torno da propriedade privada e cujo objetivo é a produção do excedente econômico é caracterizada pela distribuição desigual desse excedente entre segmentos sociais distintos. É importante compreender, portanto, que as economias de mercado são economias da desigualdade distributiva. Nada obstante, como visto, o Estado atua como força constitutiva dessa distribuição, na medida em que é compelido à atividade tributária, isto é, uma vez que precisa impor, na forma do tributo, a transferência compulsória da riqueza privada aos cofres públicos, como medida necessária ao seu financiamento, portanto, à sua existência. Considerando que esse tipo de “intervenção” é inexorável e afeta a magnitude e o modo como o excedente é distribuído, pode-se denominar o resultado de *efeito redistributivo*²⁸.

Pois bem, a partir dos apontamentos efetuados por Piketty e da classificação das políticas públicas elaborada por Lowi, adotada como paradigma e não de modo literal, é possível traçar novos parâmetros para a compreensão da forma de atuação estatal e suas consequências. Essa reafirmação da tipologia clássica depende, contudo, de uma ressignificação dos tipos, mais alinhada às implicações econômicas e sociais resultantes de cada qual.

Nesse sentido, devem ser consideradas *políticas distributivas* aquelas ações estatais adotadas no sentido da força fundamental de divergência ($r > g$). Toda política pública que produza impacto no sentido de fortalecer a tendência de elevação da taxa de retorno do capital em detrimento da taxa de crescimento da economia qualifica-se como tal. Uma vez que a ação estatal não contraria a lógica da economia mercantil, ou, antes, vai no sentido dela, tais políticas tendem a não engendrar confrontos entre indivíduos ou segmentos sociais, de modo que, como diria Lowi, vencedores e perdedores não precisam nunca entrar em confronto e sequer podem ser identificados como classes sociais. A decisão pela não instituição do imposto sobre grandes fortunas, ainda que previsto de modo explícito no art. 153, inciso VII, da Constituição, é típico exemplo de política pública distributiva. A omissão estatal mantém intacta a propriedade ligada ao capital e vai no sentido da

28 Para os fins deste artigo, é importante não confundir o *efeito redistributivo* da atividade estatal com as *políticas redistributivas* que podem ser desempenhadas pelo Estado. O primeiro pode ir no sentido da força de divergência $r > g$ ou no sentido contrário a ela, conforme o caso. A segunda vai sempre no sentido contrário.

lei fundamental de divergência; não opõe indivíduos ou classes entre si, porquanto reitera o pressuposto de que a propriedade deve ser resguardada, valor que é comum a empresários e trabalhadores; é uma decisão que produz efeito fragmentado e quase individualizado, pois contempla uma pequena minoria da população brasileira.

Por outro lado, toda política pública que vai no sentido contrário à força fundamental de divergência ($r > g$), portanto, que tende a diminuir a taxa de retorno do capital e fortalecer a participação do trabalho no que toca ao excedente econômico pode ser qualificada como *política redistributiva*. São ações estatais que colidem com as leis “naturais” da economia de mercado, e, por isso, são experimentadas como “intervenções” do Estado na autonomia privada. Por isso, como afirma Lowi, tais políticas movimentam amplos setores da sociedade e apontam para linhas de relacionamento entre classes sociais, com confrontos que visam menos às políticas em si e mais às suas consequências, àquilo que devem ou podem ser. Ao contrário do que pode parecer, as políticas redistributivas, porque atuam como tendência contrária às leis de mercado, frequentemente experimentam resistência inclusive por parte dos trabalhadores, que as veem muitas vezes como forma de interferência do Estado em assuntos privados. O sistema de seguridade social, quer sob o aspecto de um sistema único de saúde de acesso universal e gratuito, quer sob o ponto de vista de um plano de aposentadorias e pensões organizado e assegurado pelo Estado, desde que financiados por uma política tributária de feição progressiva, são exemplos típicos de políticas públicas redistributivas.

Tanto as políticas distributivas quanto as redistributivas são também, em certa medida, *regulatórias*, no sentido de que atuam por intermédio de regras gerais aplicáveis a todos quantos estejam nas situações designadas na lei, restringindo a esfera de liberdade das pessoas naturais ou jurídicas. Uma vez que as políticas redistributivas estão na contramão das leis de mercado, geralmente são veiculadas por meio de forte regulação por parte do Estado, o que pode ser designado como *regulação positiva*. As políticas distributivas envolvem frequentemente a retirada do Estado da área econômica ou social, o que resulta naquilo que se pode denominar de *regulação negativa* ou *desregulamentação*²⁹. As primeiras caracterizaram fortemente o chamado *Welfare State*, enquanto as segundas vieram à tona a partir da ascensão

29 Para um debate marcadamente jurídico sobre o tema, confira-se Aragão (2001, p. 59-64).

neoliberal que remonta ao início da década de 1970³⁰. A política de asseguramento de direitos trabalhistas iniciada no Estado novo é exemplo típico de regulação das relações de trabalho; a chamada “reforma trabalhista” recentemente aprovada é exemplo de desregulamentação. É importante registrar que a política regulatória positiva ou negativa, embora muitas vezes ostente certa autonomia, sempre apresenta caráter mais ou menos distributivo ou redistributivo. A regulação do setor concorrencial, que aparentemente envolve apenas a imposição de regras de conduta aos agentes econômicos, pode assumir característica distributiva ou redistributiva, conforme seja positiva ou negativa, isto é, conforme imponha normas que visem à horizontalidade ou verticalidade das relações de concorrência, acentuadamente desiguais.

Essa nova perspectiva sobre as políticas públicas, forjada a partir da ressignificação da tipologia de Lowi e das pesquisas econômicas de Piketty, abre espaço para uma atualização das indagações epistemológicas, sobretudo do ponto de vista normativo.

Assumido o pressuposto de uma desejável força normativa do texto constitucional (Hesse, 1991), há que se cogitar das tendências à constitucionalidade ou inconstitucionalidade inerentes a cada tipo de política pública. Sem dúvida, de acordo com o art. 1º, inciso IV, da Constituição, são fundamentos da República Federativa do Brasil, entre outros, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Perceba-se que ambos foram postos em idêntico patamar, com precedência dos valores ligados ao primeiro. O art. 170, *caput*, que estabelece os fundamentos da ordem econômica, reitera ambos os valores com igual destaque para o primeiro. O art. 3º, inciso III, aponta como objetivo fundamental do Estado brasileiro, entre outros, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. O art. 7º estabelece um rol de direitos fundamentais dos trabalhadores que podem ser mais bem compreendidos como mandamentos constitucionais de intervenção estatal direta na lógica distributiva da economia de mercado com vistas à retenção obrigatória de certas magnitudes do excedente que devem permanecer compulsoriamente na órbita de acesso dos trabalhadores. O art. 145, § 1º, prescreve determinação geral de progressividade dos impostos, que deverão ser graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, apontando, portanto, para um sistema tributário que deve onerar de modo contundente os ricos, medianamente as

30 Sobre as origens financeiras da desregulamentação, veja-se Chesnais (2005, p. 46).

classes médias e desonerar os pobres³¹. O art. 165, § 5º, prevê a existência de três rubricas distintas e autônomas para a lei orçamentária anual, com preservação do orçamento destinado à seguridade social. Finalmente, o Título VIII da Constituição é todo ele destinado à projeção de uma indiscutível ordem social, isto é, a determinação de um conjunto de atividades estatais que têm como objetivo assegurar à população de baixa renda o acesso a serviços públicos que contemplem suas necessidades básicas para uma vida digna, como saúde, educação, etc.

Pois bem, o desenho constitucional brasileiro indica a necessidade de atuação estatal no sentido da preservação de um patamar mínimo de equilíbrio na relação estrutural entre capital e trabalho. O problema é que essa relação é por natureza desequilibrada do ponto de vista econômico, à luz da lei fundamental de divergência ($r > g$). Talvez por “pressentir” esse desequilíbrio, o texto constitucional sempre antecipa a tutela dos interesses do trabalho em detrimento do capital, embora os coloque sem dúvida em igual patamar de proteção. Não há, portanto, opção para o Estado brasileiro, ao menos sob a perspectiva do texto constitucional, senão funcionar como força política contrária à tendência econômica. Dessa maneira, as políticas públicas, como regra geral, devem produzir impacto direto na taxa de retorno do capital (r) com o objetivo de alinhá-la à taxa de retorno da economia (g). Esse movimento só pode ser operado de suas maneiras: primeiro, através de uma política tributária acentuadamente progressiva, cujo objetivo não consista apenas em tributar em patamar mais elevado as maiores riquezas, mas que vise também a uma diminuição objetiva do estoque de capital (ou seja, não apenas a tributação da renda, mas também do patrimônio como um todo); em segundo lugar, uma política de prestação de serviços públicos orientada, como regra, pela universalidade e pela gratuidade das prestações, de modo que a atuação estatal funcione como mecanismo efetivo e concreto de transferência de renda de um segmento social a outro.

Em suma, se o objetivo visado for realmente a redução das desigualdades sociais, as políticas públicas devem obrigatoriamente produzir efeito compressivo da taxa de retorno e do estoque de capital. Isso não é uma opção, mas uma ordem constitucional. Por isso, como regra geral, as políticas distributivas tendem inexoravelmente à inconstitucionalidade, pois atuam no sentido da força de divergência; as políticas redistributivas tendem à

31 Sobre o papel redistributivo da progressividade tributária e a sua ausência da agenda brasileira, veja-se Gobetti e Orair (2016, p. 1-60).

constitucionalidade, pois atuam como forças contrárias àquela, portanto, de convergência; as políticas regulatórias negativas tendem à primeira situação e as positivas à segunda. Trata-se, evidentemente, de um panorama muitíssimo geral e que comporta uma série de exceções. Nada obstante, seguindo os passos de Lowi, pretende ser um esquema amplo de interpretação das políticas públicas que visa não apenas à análise de sua regularidade técnica ou operacional, mas, sobretudo, à sua adequação a vetores normativos concretos determinados em âmbito constitucional.

CONCLUSÃO

Procurou-se demonstrar que a teoria das políticas públicas, tal como recepcionada pela bibliografia nacional, sofre de um déficit epistemológico. Em primeiro lugar, pelo modo como foi integrada aos estudos internos, a partir de leituras meramente descritivas que pouco ou nada problematizam acerca de questões estruturais. Em segundo lugar, porque no exterior, sobretudo nos EUA, a teoria foi capturada pela ciência política; no Brasil, pela dogmática jurídica. É claro que nenhuma dessas perspectivas está errada. O problema é que, tomadas de modo isolado, são insuficientes à compreensão do que são e de como devem ser pensadas as políticas públicas. Uma vez que, em sentido amplo, são ações estatais positivas ou negativas, as políticas públicas situam-se desde logo no nível econômico, no seio do conflito distributivo. Em uma economia de mercado, em que é decisivo saber como se distribui o excedente econômico, as políticas públicas cumprem papel central. É por meio delas que se pode ampliar ou diminuir o abismo da desigualdade social que caracteriza a sociedade brasileira.

Nesse sentido, à luz da força fundamental de divergência $r > g$, as ações estatais nunca podem ser consideradas “neutras”. Mesmo quando opta por não agir, o Estado já se alinha a um dos segmentos sociais. Quando escolhe atuar, precisa decidir que lado do espectro social vai contemplar. Como regra geral, as políticas distributivas, alinhadas àquela força de divergência, tendem à concentração de riqueza, portanto, à inconstitucionalidade; as políticas redistributivas, porque confrontam aquela força, tendem à constitucionalidade; as políticas regulatórias devem ser averiguadas de modo específico, conforme seu caráter positivo ou negativo. De toda forma, há um parâmetro normativo fundamental a partir do qual as políticas devem ser averiguadas: a Constituição da República Federativa do Brasil. O texto constitucional aponta para um Estado Social, portanto, para a preva-

lência de políticas redistributivas. Constata-se, no entanto, que o conjunto de políticas públicas adotadas no Brasil recentemente, alinhadas ao projeto neoliberal, têm assumido caráter distributivo, contemplando uma lógica de concentração de riqueza e renda, e, portanto, beneficiando o topo da pirâmide social. Embora seja difícil, o movimento pode ser revertido. O primeiro passo nesse sentido, do ponto de vista acadêmico, é obter a clareza necessária sobre o que são e quais as consequências socioeconômicas das políticas públicas. Tão importante quanto conhecer seus ciclos ou suas etapas, modos de controle e avaliação, etc., é saber quem ganha e quem perde com cada ação estatal.

Finalmente, este trabalho é um ponto de partida, e não de chegada. Não pretende estabelecer conclusões ou verdades, mas apenas levantar questões a partir de perspectivas distintas, que busquem contemplar uma necessária multidisciplinariedade. Coloca em destaque que as mutações da economia de mercado produzem repercussões institucionais importantes, e, portanto, afetam o modo como as políticas públicas são compreendidas. No entanto, não abdica da preocupação normativa, típica da ciência do direito. Sobretudo quando se constata que as respostas políticas aos problemas econômicos se inclinam por opções que são contrastantes com os princípios estabelecidos pela Constituição. O resultado é uma configuração jurídica das políticas públicas em certa medida incompatível com a ordem constitucional brasileira, cuja análise crítica acaba prejudicada em razão do predomínio de paradigmas ligados à bibliografia internacional. Toda essa problemática exige um tipo de análise que já desponta no horizonte como o próximo passo neste projeto que se inicia e que visa à construção de novos elementos de epistemologia para uma atualização da teoria das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. *Racismo estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro/Pólen, 2019.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito jurídico de regulação da economia. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Curitiba, Juruá, n. 6, p. 59-64, 2001. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/750/558>>. Acesso em: 1º set. 2020.

BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial das políticas públicas. *Revista de Direito GV*, São Paulo, v. 8 [1], p. 59-86, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://direitosp.fgv.br/en/>>

publicacoes/revista/artigo/judicializacao-politica-controle-judicial-de-politicas-publicas>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BAUER, Raymond A.; POOL, Ithiel de Sola; DEXTER, Lewis Anthony. *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*. London and New York: Routledge, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 set. 2020.

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

CHESNAIS, François (Org.). *A finança mundializada*. Trad. Rosa Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005.

COUTO, Mônica Bonetti; OLIVEIRA, Simone Pereira. O Judiciário na trincheira do direito fundamental à saúde: uma proposta de reanálise do problema da judicialização das políticas públicas à luz das teorias do substancialismo e do procedimentalismo. *Revista de Direito Público*, Porto Alegre, Edição Especial, p. 182-200, 2016. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2786/pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 14. ed. NJ: Pearson Education, Inc., 2013.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Ipea, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

GIMENES, Éder Rodrigo. Teoria das elites e as elites do poder: considerações sobre a relevância dos teóricos clássicos e de Wright Mills aos estudos de cultura política e democracia. *Revista de Discentes de Ciência Política*, UFSCAR, São Carlos/SP, v. 2, n. 2, p. 119-151, 2014. Disponível em: <<https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/49/46>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. *Texto para discussão 2190*, Rio de Janeiro, Ipea, p. 1-60, abr. 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27549>. Acesso em: 1º set. 2020.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editores: 1991.

IÓRIO, Márcio. Teoria jurídica da regulação: entre escolha pública e captura. *Revista de Direito Público*, Brasília, Edição Especial, p. 11-37, 2019. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3314/pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

LOWI, Theodor J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, v. 16, Issue 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/american-business-public-policy-case-studies-and-political-ory/6621C1B577BB52D00AFBD70F82B94C2D#fndtn-information>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

_____. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./aug. 1972. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/974990?seq=1>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de políticas públicas. *Revista de Direito Brasileira*, v. 24, n. 9, p. 3-16, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702/4774>>. Acesso em: 21 ago. 2020.

NICHOLSON, Norman. Policy choices and the uses of state power: The work of Theodore J. Lowi. *Policy Sciences*, v. 35, n. 2, p. 163-177, jun. 2002. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/4532557?seq=1>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. 2. ed. Trad. Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2013.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul/RS, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>>. Acesso em: 21 ago. 2020.

SERRANO, Franklin; MEDEIROS, Carlos. O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica da noção de excedente. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 2 (94), p. 238-256, abr./jun. 2004. Disponível em: <<https://www.excedente.org/wp-content/uploads/2014/11/94-6.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

Sobre o autor:

Vinicius Gomes Casalino | *E-mail:* vinicius.casalino@puc-campinas.edu.br

Professor titular (categoria A1) da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-CAMP) em regime de tempo integral e dedicação exclusiva. Orientador de Mestrado, está vinculado à linha de pesquisa Direitos Humanos e Políticas Públicas do Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, com pesquisas sobre mudanças estruturais da economia capitalista e políticas públicas e análise crítico-positiva dos direitos humanos. Pós-Doutor pelo Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Doutor e Mestre pelo Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo São Francisco-USP), instituição pela qual obteve o grau de bacharel em direito. Pós-Doutorado em andamento pelo Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP).

Data de submissão: 7 de setembro de 2020.

Data de aceite: 11 de dezembro de 2020.