

Dimensão financeira da capacidade estatal e gestão municipal: uma análise da política de habitação em João Pessoa/PB no período recente

The financial dimension of state capacity and municipal management: an analysis of the recent housing policy in João Pessoa/PB

Glenda Dantas Ferreira¹ 

Fernanda Lima e Silva² 

Felipe Ramelli³ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.60062

Recebido em: 05/07/2021

Aprovado em: 22/11/2021

Resumo: Reconhecendo que a Constituição Federal de 1988 definiu os municípios como entes autônomos da Federação e que a habitação passou a ser considerada uma política de competência comum entre os diferentes níveis de governo, o presente artigo aborda a capacidade estatal para produzir a política habitacional, tendo como foco analítico o governo municipal. Seu objetivo é compreender a relação entre a dimensão financeira da capacidade estatal municipal e o desenvolvimento da política de habitação de interesse social na escala local. Para isso, analisa-se João Pessoa/PB, município com baixo grau de autonomia financeira, enfatizando a sua execução orçamentária e financeira na Função Programática Habitação no período recente. Foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: (a) revisão de literatura sobre capacidades estatais, federalismo cooperativo e política habitacional; (b) pesquisa eletrônica realizada nos bancos de dados do Finbra/Tesouro Nacional, do Sistema Sagres do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) e no portal da Caixa Econômica Federal visando apoiar o exame da dimensão financeira da capacidade estatal municipal para a política de habitação. Os resultados apontam para dependência da gestão municipal em relação a fontes externas de recursos e, conseqüentemente, no que tange ao planejamento e desenvolvimento da política habitacional. Há grande peso de operações onerosas no financiamento de projetos

¹Departamento de Gestão Pública - Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – E-mail: glenda.dgp@hotmail.com

²Pesquisadora de Pós Doutorado do Centro de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Ceapg FGV EAESP) – E-mail: emaildefernandalima@gmail.com

³Possui graduação em Gestão Pública pela Universidade Federal da Paraíba (2019) e graduação em Jornalismo pela Universidade Federal da Paraíba (2011). – E-mail: feliperamelli@gmail.com

habitacionais de urbanização e baixa capacidade de execução orçamentária do município na função habitação.

Palavras-chave: capacidade estatal. política de habitação. gestão municipal. autonomia financeira. João Pessoa.

Abstract: Recognizing that the Federal Constitution of 1988 defined municipalities as autonomous entities of the Federation and that housing came to be considered a policy of common competence among the different levels of government, this article addresses state's capacity to produce housing policy, having as an analytical focus the municipal government. It aims to apprehend the relationship between the financial dimension of state capacity at the municipal level and the local development of social interest housing policy. For this, it analyses the municipality of João Pessoa / PB, a Brazilian city with a low degree of financial autonomy, emphasizing its budgetary and financial execution in the Housing Programmatic Function in the recent period. The following methodological procedures were used: (a) literature review on state capacity, cooperative federalism and housing policy; (b) electronic research carried out in the databases of Finbra / National Treasury, of the Sagres System of the Court of Auditors of the State of Paraíba (TCE-PB) and in the web portal of Caixa Econômica Federal, aiming to support the examination of the financial dimension of state capacity at the municipal level to produce housing policy. The results indicate the dependence of the municipal management on external sources of funds and, consequently, on the planning and development of housing policy. Onerous operations have a remarkable role on the financing of housing and slum upgrading projects and the municipality presented low capacity with regards to budget execution in the housing function.

Keywords: state capacity. housing policy. municipal management. financial autonomy. João Pessoa.

1. Introdução

O presente artigo se insere no debate sobre capacidades estatais, política de habitação e gestão municipal. De modo mais específico, e tomando o município de João Pessoa/PB como estudo de caso, ele tem o objetivo de compreender a relação entre a dimensão financeira da capacidade estatal municipal e o desenvolvimento da política de habitação de interesse social na escala local.

O debate sobre governos municipais na implementação de políticas públicas intergovernamentais não é novidade. Ele começa a ganhar relevo no final dos anos 80 com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, alcançando proeminência nas décadas de 1990 e 2000 em face da descentralização e do federalismo cooperativo. Nesse contexto, a CF de 88 representa um marco importante, na medida em que define os municípios como entes autônomos da federação. Além disso, insere a política de

habitação no rol das políticas sociais, no qual já estavam as políticas de saúde, educação, assistência social e previdência social, por exemplo.

As transformações ocorridas nessas décadas foram de diferentes ordens (política, administrativa e fiscal-financeira) e impactaram diretamente nas relações intergovernamentais e, por conseguinte, no processo de produção de políticas públicas, sobretudo daquelas que são de competência dos três entes federativos, como é o caso da política de habitação. Logo, tornou-se premente que os municípios, novos entes federativos, dispusessem de capacidades estatais para fazer face às novas demandas que emergiram desse novo contexto.

É crescente o número de trabalhos que abordam a capacidade estatal municipal no federalismo brasileiro (Grin, 2016; Grin & Abrucio, 2018; Silva et al. 2020; Aguiar & Lima, 2019; Gomide, Pereira & Machado, 2017). Neste artigo, a ênfase recai sobre a capacidade municipal de destinar recursos para desenvolver políticas, tendo em vista que ainda existem poucos estudos nesta temática e dada a relevância dos recursos financeiros para o desenvolvimento de qualquer ação governamental, sendo eles caracterizados como uma das “capacidades estatais centrais” (Grin & Abrucio, 2018; Kjaer, Hansen & Thomsem, 2002) e como uma das capacidades input (Saguin et al., 2018), que são os recursos que os atores da política podem gerar, mobilizar e usar.

Entretanto, a abordagem utilizada neste trabalho se diferencia das utilizadas em pesquisas anteriores por alguns fatores. Primeiro, trata-se a dimensão financeira de capacidade estatal não apenas como a capacidade extrativa ou fiscal dos Estados, um recorte frequentemente utilizado em estudos de capacidade estatal. Aqui, esta dimensão é analisada a partir da disponibilidade e da destinação de recursos financeiros para uma determinada política pública. Isso decorre da constatação de que um Estado pode ter capacidade extrativa e decidir não investir recursos financeiros em uma determinada temática que não está na agenda política prioritária do governo ou que possui baixa legitimidade social (Gomide et al., 2017; Loureiro et al.; 2020).

Em segundo lugar, almeja-se ir além de pesquisas que enfatizam ora o governo federal ora os governos municipais e investigar a relação de interdependência entre eles no que tange às capacidades estatais. Afinal, como mencionado por Grin e Abrucio (2018), capacidades estatais nos governos subnacionais, ainda mais em um país federalista marcado pela autonomia política municipal e pela interdependência na implementação de políticas públicas, não podem ser vistas de forma absoluta. Por isso,

analisa-se a dimensão financeira da capacidade estatal municipal no processo de implementação de uma política pública específica e compartilhada, assumindo que tal dimensão se constitui não apenas pela disponibilização e utilização de recursos financeiros por governos municipais, como também por incentivos e execuções orçamentárias e financeiras por parte do governo federal.

Além disso, o presente estudo revela-se importante considerando, por um lado, que a competência da política de habitação é de natureza concorrente entre os três níveis de governo, e por outro, que há uma escassez de debates que focalizem o estudo de capacidades estatais para produzir esta política pública no nível local. Os estudos na área de habitação geralmente priorizam abordagens relacionadas às dimensões socioespacial, gestão ambiental, institucional, fundiária, normativa e/ou projetual, secundarizando a dimensão financeira.

A revisão da literatura resultante da pesquisa bibliográfica ilumina o desenvolvimento deste artigo em duas perspectivas que se interrelacionam, quais sejam: (i) o debate teórico sobre capacidades estatais, buscando evidenciar sua evolução e suas dimensões, obviamente procurando focalizar na financeira de maneira a possibilitar um diálogo mais profícuo com os achados empíricos; (ii) o resgate histórico da política habitacional no contexto federativo como estratégia para se compreender as transformações normativas, institucionais e gestionárias que orientaram a referida política.

Como derivação dessas duas perspectivas tem-se a seguinte problemática, lucidamente delineada por Pinto (2005), qual seja: a produção de políticas públicas, em um sistema federativo, ocorre por meio da transferência de recursos e pela arrecadação própria. Maiores níveis de dependência de recursos provenientes de transferência ou de cooperação federativa por meio de programas que não garantam recursos, nem no momento e nem no montante requeridos pelos municípios podem comprometer a implementação da política, ainda que outras questões institucionais e administrativas estejam resolvidas, ou seja, a despeito das outras capacidades. Em geral, aquele tipo de cooperação se estrutura a partir de transferências discricionárias, as quais são de natureza mais instável e em geral atendem objetivos de execução de ações setoriais de forma descentralizada.

No caso das execuções orçamentária e financeira da função programática⁴ habitação, importa destacar que elas são, predominantemente, relacionadas às despesas de capital, logo sua demanda se encontra concentrada no tempo, o que requer que sejam assegurados recursos tanto orçamentários quanto financeiros para a sua execução (Pinto, 2005). Portanto, a composição e o tamanho da base econômica dos municípios, bem como as transferências provenientes dos entes federativos (estado e União) afetam diretamente o orçamento final. Não se pode esquecer que existem diferenças de estruturas financeiras entre os municípios, implicando em capacidades distintas para executar os gastos (capital e custeio) necessários para atender as demandas.

Pode-se supor que essa realidade de dependência financeira relativa para a produção da habitação de interesse social, no que diz respeito às transferências do Governo Federal, não é exclusiva de João Pessoa, a capital paraibana. Entende-se que a autonomia financeira é essencial para o processo de formulação e implementação da política de habitação de interesse social. Contudo, há que se reconhecer a existência de descompasso entre capacidades municipais e competências para viabilizar o referido processo.

O presente artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, são tecidas as considerações metodológicas. Na segunda, é feito um breve resgate do debate teórico acerca da capacidade estatal e sua dimensão financeira. Na terceira, discute-se a política de habitação de interesse social no contexto federativo a partir dos anos 2000. Na quarta seção, o exame é direcionado para a política de habitação em João Pessoa/PB na sua relação com a dimensão financeira.

2. Metodologia da Pesquisa

Metodologicamente foi feita pesquisa de natureza quantitativa que conta com estudo de caso único com estatística descritiva e exploratória de série histórica. Com relação às técnicas, além da revisão bibliográfica, adotou-se a pesquisa eletrônica, que foi realizada no portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), mantido pelo Tesouro Nacional, e no Sistema Sagres, do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. O primeiro congrega informações presentes em diversos

⁴ A função programática corresponde ao maior nível de agregação das diversas despesas que são de competência do Setor Público.

documentos, como os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária/Tesouro Nacional e as Declarações de Contas Anuais (DCA) dos municípios brasileiros.

Registra-se, em específico, que os dados utilizados para a análise da execução orçamentária de João Pessoa foram obtidos a partir da base de dados abertos do Sistema Sagres, do Tribunal de Contas de Estado da Paraíba (TCE-PB), a qual reúne, de maneira mais detalhada, informações sobre despesas e empenhos efetuados pelas prefeituras paraibanas no período recente. É importante registrar que parte dos valores indicados nos empenhos apresentam distorções por não considerarem os estornos realizados no processo de execução da despesa. Para que os valores sejam corrigidos, o Sagres disponibiliza uma base de dados específica para os estornos, a qual foi cruzada com a base dos empenhos para consolidar os valores reais.

Foram, ainda, coletados dados no portal da Caixa Econômica Federal na aba referente ao Acompanhamento de Obras do Setor Público, o que possibilitou a identificação dos projetos que foram contratados por meio de operações onerosas (contratos de repasse/financiamento). Registra-se, ainda, que todas as figuras e as tabelas foram de elaboração dos autores a partir das bases de dados consultadas.

O presente estudo prioriza o exame das despesas classificadas na função programática Habitação. No entanto, é importante ressaltar que as gestões municipais podem divergir quanto à classificação dos empenhos e algumas despesas podem ser enquadradas em outras funções, como Urbanismo, por exemplo. Além disso, foge ao escopo do presente artigo discutir questões relacionadas à capacidade arrecadatória dos governos locais, ficando a análise restrita ao exame de aspectos referentes às despesas (empenhadas e pagas) na referida função. De modo concreto, situa-se essa função no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como, em alguns trechos, faz-se um esforço de entender a execução orçamentária e financeira da função programática habitação a partir do estabelecimento de comparações com outras funções (urbanismo, educação, administração, saúde e previdência social).

Por fim, em relação à escolha de João Pessoa, isso se deve ao fato de que, entre todas as capitais (e cidades) nordestinas, ela é a única que integra a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)⁵ do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e que recebeu, nos últimos anos, recursos provenientes dos principais programas de

⁵ No Brasil, apenas as cidades de João Pessoa (PB), Goiânia (GO), Vitória (ES), Florianópolis (SC) e Palmas (TO) firmaram parceria com o BID no âmbito das ICES (Andrade, 2017).

habitação de interesse social federais (PAC-UAP, PPI/Favelas, Pró-Moradia, Urbanização, Integração e Regularização de Assentamentos Precários, FAR-Urbanização e PMCMV).

Esses programas/ações federais podem se conectar com a ICES em várias dimensões, destacando-se as seguintes: produção habitacional, urbanização de assentamentos, gestão urbana e ambiental. A ICES, por seu turno, traz uma dimensão importante considerada aqui essencial para dar suporte à efetivação daquelas outras, qual seja: a autonomia financeira.

Conforme consta no Plano de Ação João Pessoa Sustentável⁶ (BID, 2014, p. 56), João Pessoa

... apresenta baixo grau de autonomia financeira, com apenas 30% das receitas correntes provenientes de arrecadação própria, enquanto a média das demais cidades é 37% e para o conjunto das capitais brasileiras a média é de 52%. Isto sinaliza para uma limitação da autonomia e da capacidade do município em estabelecer suas prioridades, uma vez que boa parte de sua capacidade de investimento está condicionada pelas transferências do Governo Federal.

Tal constatação, mais do que fechar em definitivo conclusões acerca da autonomia financeira dos governos municipais, nos mostra a necessidade e a importância de se travar novos debates e realizar estudos e pesquisas que possibilitem entender tal autonomia não apenas na perspectiva arrecadatória, mas da execução orçamentária e financeira e da autonomia real daqueles governos para priorizar a produção de políticas públicas que não se estruturam a partir de arranjos cooperativos de políticas públicas.

3. Capacidade estatal e sua dimensão financeira

Os estudos sobre capacidade estatal vêm se intensificando na Ciência Política, Administração Pública e disciplinas correlatas (Silva et al. 2020; Aguiar & Lima, 2019; Gomide, Pereira & Machado, 2017; Lindvall & Teorell, 2016; Cingolani, 2013). Há uma

⁶ Resultado da aplicação da metodologia da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES). O Plano resultou “da colaboração entre o BID, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), a Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional (Fadurpe), a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), e a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP), em um processo participativo desenvolvido entre junho de 2013 e junho de 2014” (BID, 2014, p. 05).

vasta produção internacional sobre o tema e ela vem se expandindo no Brasil nos últimos anos (Aguilar & Lima, 2019; Gomes & Pereira, 2020).

Apesar disso, os estudos desse campo ainda são permeados por desafios analíticos: não há uma definição única e consensual deste conceito, o que gera polissemia e torna problemática sua utilização (Silva et al., 2020; Gomide, Pereira & Machado, 2017; Lindvall & Teorell, 2016; Cingolani, 2013; Kocher, 2010). Outros autores descrevem que este é um conceito “*background*”, cuja ausência é utilizada para explicar falhas ou performances débeis (Saguin et al., 2018; Addison, 2009).

Frente a este dilema, estudos recentes passaram a compreender a capacidade estatal de uma forma multifacetada, em que o conceito é entendido a partir da existência e da relação entre múltiplas dimensões/subcapacidades/domínios (Silva et al., 2020; Gomide, Pereira & Machado, 2017; Pires & Gomide, 2016; Gomide & Pires, 2014; Cingolani, 2013). Diante disso, recomenda-se que toda pesquisa sobre este tema deve necessariamente identificar de que dimensões trata (Cingolani, 2013), e responder, desde o início, à pergunta: capacidade para quê? (Hanson & Sigman, 2011). Além disso, o debate sobre capacidade estatal se complexifica em contextos federativos, como o brasileiro, nos quais muitas políticas públicas são co-produzidas pelo governo federal e governos municipais e em que há elevada desigualdade de capacidade administrativa entre os governos locais (Saguin & Ramesh, 2018; Grin & Abrucio, 2018; Grin et al., 2018; Papi et al., 2017; Grin, 2016; Gomes et al., 2017; Marengo et al., 2017).

Diante disso, a literatura brasileira vem chamando a atenção para a necessidade de se aprimorar o modelo analítico de capacidades estatais para alavancar seu potencial de explicação no que tange à ação de governos subnacionais (Grin & Abrucio, 2018; Gomes et al., 2017; Gomes & Pereira, 2020).

A demanda para se ampliar a compreensão sobre as capacidades estatais municipais se relaciona com a tensão existente entre as novas atribuições municipais decorrentes da descentralização de políticas e bens públicos estabelecida na Constituição de 1988 e as dificuldades de se promover as capacidades estatais municipais para responder às novas atribuições e status assumidos (Grin & Abrucio, 2018).

A maior parte da literatura que se dedicou a compreender as capacidades estatais de municípios brasileiros a associou com capacidade administrativa, utilizando como proxy as características weberianas (Gomes & Pereira, 2020). Há estudos, entretanto, que se dedicaram a analisar a autonomia financeira, uma das “capacidades estatais centrais”,

que é enfatizada neste artigo e um dos itens que mais pressiona os governos municipais. Embora ela esteja consagrada na Constituição de 1988, ela segue como um desafio para muitos municípios, exprimindo a desigualdade administrativa e de capacidade de extração de recursos locais (Grin & Abrucio, 2018).

Em tais estudos, a dimensão financeira de capacidade estatal é frequentemente associada com a capacidade extrativa ou fiscal dos Estados e tratada como uma variável dependente: Grin et al. (2018) adotam 4 dimensões (capacidade administrativa, capacidade técnica, capacidade institucional e capacidade política) para avaliar a performance da política fiscal municipal; Marengo et al. (2017) utilizam aspectos políticos e características weberianas da burocracia local para investigar a capacidade municipal de arrecadar recursos próprios como o IPTU.

Neste artigo, considerando o caráter de interdependência que caracteriza as políticas de habitação de interesse social no atual sistema federativo brasileiro, adota-se uma abordagem distinta, que reconhece a relevância da capacidade extrativa e fiscal de governos municipais, ao passo que privilegia a análise da disponibilidade e destinação de recursos orçamentários e financeiros para uma determinada política pública, que podem advir de distintos níveis governamentais. Ao fim e ao cabo, almeja-se compreender como se delinea a autonomia fiscal do município e como ela se relaciona com os financiamentos oriundos do governo federal e com o desenvolvimento local da política de habitação de interesse social.

4. Política Habitacional no contexto federativo: notas sobre o período recente

No início dos anos 2000, ocorreram importantes transformações na arquitetura institucional e normativa que influenciou diretamente a política habitacional brasileira, destacando-se: (i) a criação do Ministério das Cidades (MCidades)⁷, em 2003; (ii) a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004; (iii) a criação do Sistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005; e (iv) a elaboração do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PLANHAB), em 2008.

Aqui, chama-se atenção para o Sistema, uma vez que ele pressupõe processos e dinâmicas entre as esferas governamentais (governo federal, estados e municípios) que

⁷A estrutura do MCidades estava organizada em quatro secretarias: habitação; mobilidade urbana; saneamento ambiental; e programas urbanos.

envolvem coordenação federal, cooperação e descentralização (administrativa, política e financeira) na implementação da política, instrumentalizada por meio de planos, programas e/ou projetos. Para Buonfiglio (2018, p.73), o Sistema foi pensado como mecanismo de coordenação e de indução de cima (esfera federal), mas estruturando e capacitando o poder municipal “abaixo”. Na perspectiva de uma efetiva descentralização na execução da política habitacional analisada aqui, pode ser pensado como um verdadeiro pacto entre todos os entes da Federação, na medida em que pensava em “dispor de uma estrutura institucional espelhada”, para além da estrutura institucional formal concentrada no Ministério, em aparelhos descentralizados (demais órgãos de governo como Secretarias) e esferas de poder para além daquelas institucionais (com controle social e participação popular) reequilibrando/redistribuindo a força política em todo o arranjo, porque, para além dos entes federados, combinando agentes públicos e privados da sociedade organizada.

Na realidade, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi instaurado, mas passou a figurar como ‘regra simbólica’ (Meyer & Rowans, 1977), conferindo legitimidade ao governo federal, contudo não foi implementado de maneira efetiva (Klintowitz, 2015). Observar isso é relevante, pois a política de habitação, sobretudo a de interesse social, é uma área de política pública marcada pela elevada interdependência intergovernamental - tanto por ser uma responsabilidade constitucionalmente compartilhada quanto em função dos altos custos para sua execução - e pela ausência do referido sistema e de recursos federais regulamentados (transferências), como ocorre nas áreas de saúde e educação.

Silva (2014) destaca que o fato de a política habitacional se vincular com financiamento acaba conferindo destaque para as políticas econômicas que são de competência do governo federal, dentre as quais cita-se a de crédito e os sistemas de poupança, por exemplo. Assim, considerando que a responsabilidade constitucional pela política urbana pertence ao município e as políticas econômicas estão concentradas no governo federal, observa-se, uma vez mais, a importância dos arranjos intergovernamentais e da coordenação e cooperação federativa para a efetivação da política habitacional pela gestão municipal.

Com relação a isso, Gonçalves (2009, p. 33) observa que:

em relação aos arranjos federativos, a partir deste novo contexto a descentralização passa a depender mais da adesão dos níveis de governo subnacionais e o jogo federativo passa a depender mais

de barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, exigindo processos de coordenação intergovernamental (Abrucio, 2002 e 2005).

Como mencionado, a capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, o poder e a discricionariedade sobre gastos constituem uma importante dimensão da capacidade governativa dos entes federativos, uma vez que isso interfere decisivamente na sua capacidade de formular e implementar políticas autonomamente.

É válido também retomar, e reforçar, que a política habitacional tem um elevado custo, implicando, na maioria dos casos, na elevação da dependência dos governos subnacionais (estados e municípios) em relação ao governo federal. De certa forma, tal quadro induz esses a aderirem aos incentivos e seguirem pautas definidas pelo poder central, as quais, necessariamente, não dialogam com especificidades locais.

Diante disso, parece admissível reconhecer que alcançar o objetivo de garantir moradia digna à população tal qual preconiza a PNH se reveste tanto de complexidade quanto de importância. Isso porque a problemática habitacional precisa ser enfrentada conjuntamente pelos diferentes níveis de governo tanto em termos do déficit quantitativo (produção de novas moradias) quanto do déficit qualitativo; das questões que afetam os assentamentos precários; da gestão socioambiental dos territórios, etc., de modo a garantir condições adequadas de habitabilidade para a população.

Para tanto, faz-se necessário a existência de capacidades estatais de diferentes dimensões (financeiras, administrativas, institucionais, técnicas e político-relacionais) de modo a fazer face às complexas e multifacetadas demandas da área de habitação, sobretudo quando se consideram as diferenças e as desigualdades existentes entre os estados e os municípios que compõem a nossa Federação. Além disso, não se pode esquecer que a habitação é uma mercadoria e a sua produção envolve diferentes agentes e interesses, tanto privados quanto públicos.

5. A Política de Habitação em João Pessoa/PB: um olhar sobre a capacidade financeira recente

João Pessoa, capital do estado da Paraíba, possui uma população estimada em 825.796 habitantes⁸. O Produto Interno Bruto (PIB) desse município em 2018, segundo dados do IBGE, foi de R\$ 20.036.726,17, o maior da Paraíba. Já o seu PIB per capita é o

⁸ Estimativa Censo IBGE, 2021.

6º maior do estado, alcançando R\$ 25.035,80. No ano de 2020, a receita de João Pessoa foi de R\$ 2.576.781.782,25.

Como bem registra Garson (2005), o orçamento é afetado por indicadores como tamanho populacional, composição e tamanho da base econômica, se o município é capital ou não, e se cumpri as exigências necessárias para acessar recursos dos entes governamentais.

De forma geral, as receitas provenientes de transferências correntes são expressivas e vem representando a maior participação no total das receitas correntes. De acordo com Garson (2005), as transferências intergovernamentais possuem um papel de grande importância como instrumento de política fiscal.

Essa realidade, todavia, não é exclusiva da capital paraibana, uma vez que a grande maioria dos municípios brasileiros dependem daquelas transferências oriundas dos governos federal e estadual. Tal dependência tende a impactar diretamente no processo de produção de políticas públicas, sobretudo daquelas que são de competência compartilhada e que não se estruturam a partir de arranjos de cooperação do tipo sistema de políticas públicas, como é o caso da política de habitação.

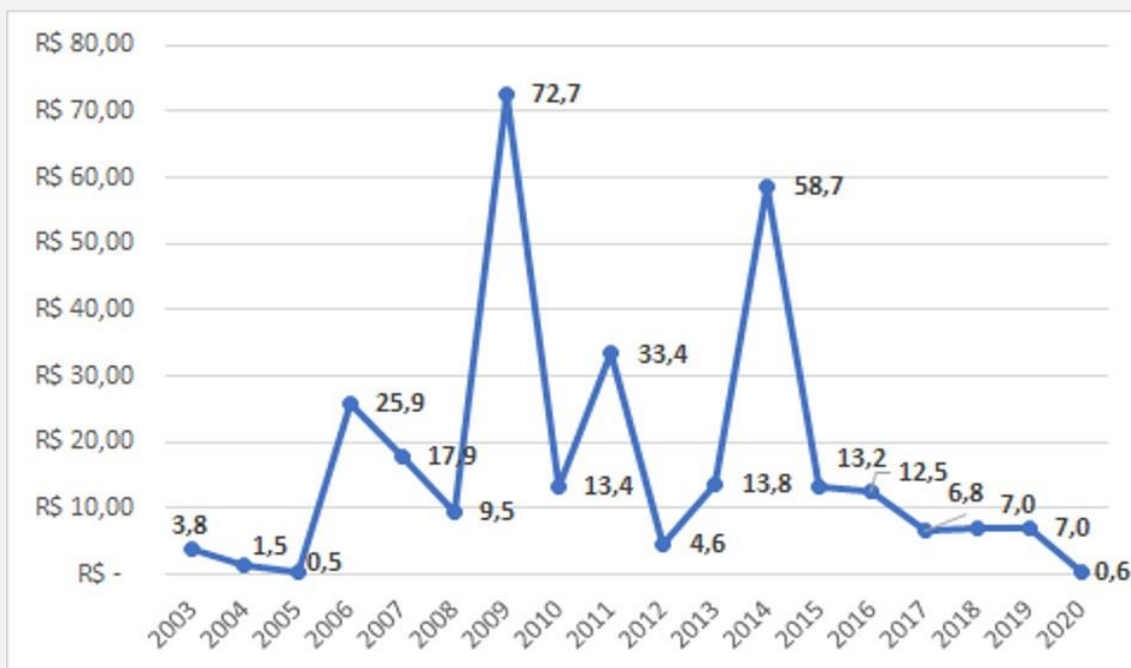
Entre 2003⁹ e 2020, as despesas da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP) na função orçamentária da Habitação apresentaram oscilação ao longo da série histórica, com exceção dos últimos quatro anos, quando permaneceram em um patamar abaixo dos R\$ 10 milhões e despencaram ao montante de R\$ 570 mil em 2020.

Pode-se supor que tal redução se relacione com transformações ocorridas no cenário brasileiro a partir de 2016, sobretudo com a queda dos investimentos públicos de modo a atender a política de austeridade do governo do ex-presidente Temer, que impactaram diretamente na manutenção de estratégias de ação que vinham sendo desenvolvidas desde 2003 em virtude da criação do Ministério das Cidades (Santo Amore & Leitão, 2018). Registra-se, ainda, que em 2019 esse órgão foi extinto, passando parte da sua estrutura a integrar o Ministério do Desenvolvimento Regional.

A figura 1 apresenta, de forma sistematizada, a evolução da despesa empenhada na função habitação em João Pessoa.

⁹O início dos anos 2000 marcou o período de retomada da coordenação federativa, o que provocou importantes impactos no processo de produção de políticas públicas na área de desenvolvimento urbano, relacionados, por exemplo, à arquitetura institucional e normativa, bem como no financiamento de planos, programas e projetos.

Figura 1: Evolução da despesa empenhada na função Habitação entre 2003 e 2020 (em R\$ milhões)



Fonte: produzida pelos autores a partir de dados do Sagres (TCE-PB).

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI a preços de 2020.

Ao examinar as despesas pagas na função orçamentária habitação no período de 2003 a 2020, verifica-se que foi pago o montante de R\$ 78.748.707,73, o que corresponde a 40,81% da despesa empenhada. Das funções orçamentárias na área de desenvolvimento urbano, a de habitação foi a que apresentou o 2º menor percentual de despesas pagas (7,09%), ficando à frente somente da função orçamentária saneamento (4,75%).

Quando se analisa a despesa liquidada per capita na função habitação (Tabela 01), obtida pela razão entre o valor total liquidado sobre a projeção da população para o respectivo ano na função habitação, verifica-se que a referida despesa média de João Pessoa, considerando o período compreendido entre 2015 e 2020, foi de R\$ 9,24 (nove reais e vinte e quatro centavos).

Quando se utiliza o indicador despesas liquidadas per capita na função habitação para examinar a capacidade financeira do município verifica-se que João Pessoa, considerando todas as capitais nordestinas, ocupa a quarta colocação com média de R\$ 9,24, e Salvador apresenta a maior média no período (R\$ 13,40), conforme pode ser observado na tabela 01. É crível supor que as diferenças na despesa liquidada per capita podem, em alguma medida, serem reflexos de condições econômicas, sociais e administrativas distintas, as quais conformam disparidades regionais, que afetam o

comportamento da execução orçamentária e financeira, sem contar que constitui em obstáculos à cooperação para solução de problemas comuns. No período entre 2015 e 2020, a capital paraibana apresentou uma variação negativa (-93,0) no referido indicador.

Tabela 1: Despesa liquidada na função Habitação per capita (em R\$)

CAPITAIS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
Salvador	8,34	24,0	3,72	19,11	13,06	12,11	13,40
Fortaleza	8,73	25,8	10,24	12,49	10,23	6,97	12,40
Teresina	7,41	6,8	5,23	5,69	31,04	9,66	10,97
João Pessoa	10,01	25,6	5,67	6,58	6,87	0,70	9,24
Aracaju	19,34	13,6	2,57	0,27	0,86	4,84	6,91
São Luís	0,00	0,9	0,21	29,45	8,91	1,41	6,82
Natal	3,62	3,6	5,57	4,28	3,95	5,08	4,35
Recife	3,36	2,5	0,52	0,28	2,15	3,92	2,12
Maceió	0,75	3,1	2,59	2,81	1,62	1,00	1,97

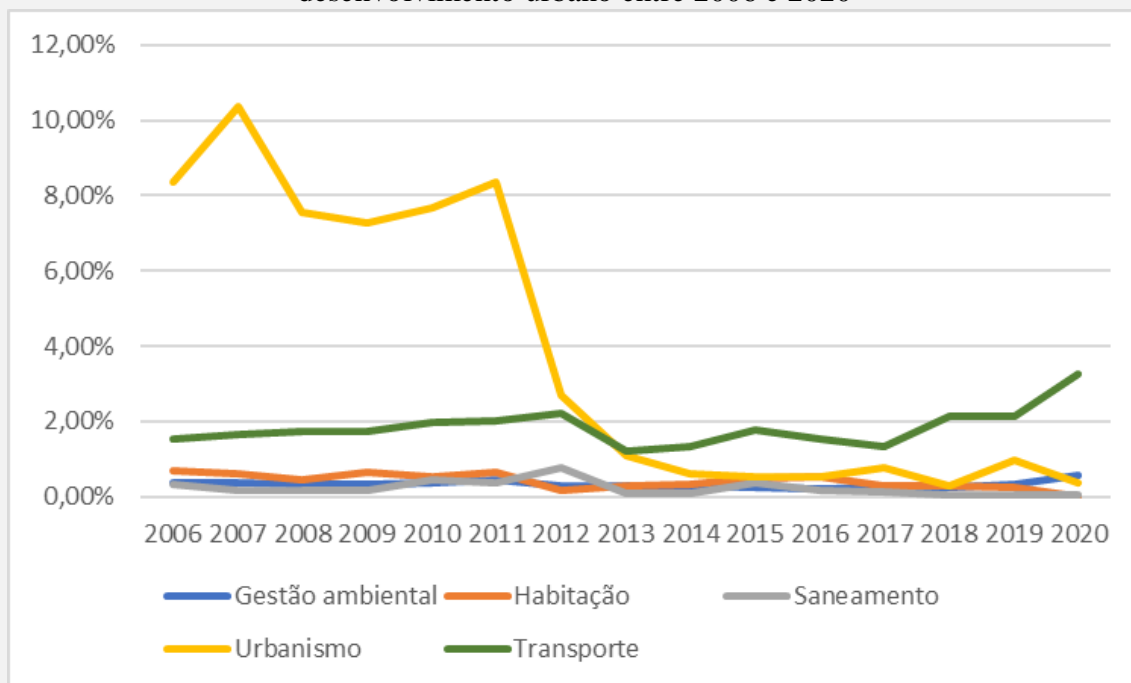
Fonte: produzida pelos autores a partir de dados do Finbra/Tesouro Nacional.

Conforme observado no debate inicial, a capacidade estatal se complexifica em contextos federativos, em particular quando se tem diversas políticas públicas produzidas de forma compartilhada pelos entes federados, e quando se considera a existência de elevadas desigualdades em termos de capacidade administrativa dos governos locais e de dependência desses em relação aos outros entes no financiamento das políticas.

Ao colocar os gastos em habitação sob uma perspectiva mais ampla do orçamento, percebe-se que essa função tem baixa prioridade na administração de João Pessoa quando se examina o período de 2010 a 2020. O indicador de priorização do gasto sugerido por Lima e Diniz (2016), dado pela razão entre o gasto em determinada função sobre o gasto total, é importante para sugerir quais são as prioridades do governo e quais funções estão sendo executadas para atender às necessidades da comunidade. Em João Pessoa, a priorização do gasto em habitação variou de 0,70% em 2006 para 0,03% em 2020. Outras

funções relacionadas ao desenvolvimento urbano também não ultrapassaram o teto de 3% do total gasto pela gestão municipal na maior parte do período analisado (figura 2).

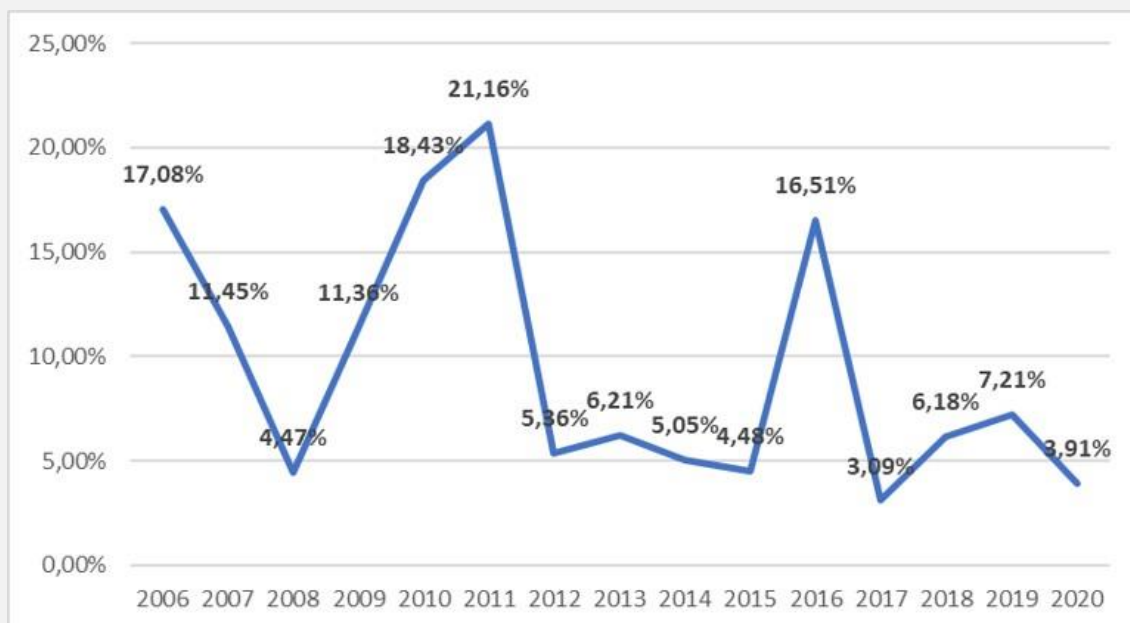
Figura 2: Priorização da despesa liquidada pela PMJP nas funções relacionadas ao desenvolvimento urbano entre 2006 e 2020



Fonte: produzida pelos autores a partir de dados do Finbra/Tesouro Nacional.

Além da baixa priorização, os dados orçamentários indicam um descompasso entre os valores apresentados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e o que de fato foi executado pela gestão municipal. Considerando o período analisado, o maior aproveitamento da dotação inicial se deu em 2011, quando a PMJP liquidou 21,16% do montante previsto na peça orçamentária (figura 3).

Figura 3: Razão entre valor previsto na LOA e despesas liquidadas na função Habitação



Fonte: produzida pelos autores a partir dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária/Tesouro Nacional.

A comparação da execução orçamentária com outras funções (figura 3) reforça a dificuldade da gestão municipal para cumprir um dos seus principais instrumentos de planejamento, a LOA. O fato encontra respaldo nos estudos de Arretche (2010), que classifica as políticas descentralizadas em dois tipos: as reguladas, as quais possuem legislação e supervisão federais, com menor autonomia decisória dos governos subnacionais; e as não reguladas, em que os municípios têm autonomia tanto para a execução das políticas (*policy-making*) como para a tomada de decisão (*policy decision-making*). Educação e saúde, por exemplo, são classificadas como políticas reguladas, enquanto habitação, infraestrutura e transporte são exemplos de políticas não reguladas e, como consequência, teriam menor prioridade na agenda municipal.

No mesmo sentido, Ribeiro e Salvador (2018) afirmam que a vinculação de recursos orçamentários é um fator que tem garantido maior regularidade na execução financeira na área da educação nos últimos anos. O financiamento da habitação, por outro lado, tem apresentado comportamento irregular e instável, entre outros fatores, em função da falta de vinculação orçamentária obrigatória, fato que viabiliza, segundo os autores, maior intervenção do capital nas políticas de habitação.

Pode-se supor que outro fator explicativo para a não perenidade e para o baixo nível de gastos diretos das prefeituras em habitação foi a não efetivação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) ao longo dos anos, tendo a situação

sido agravada com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009.

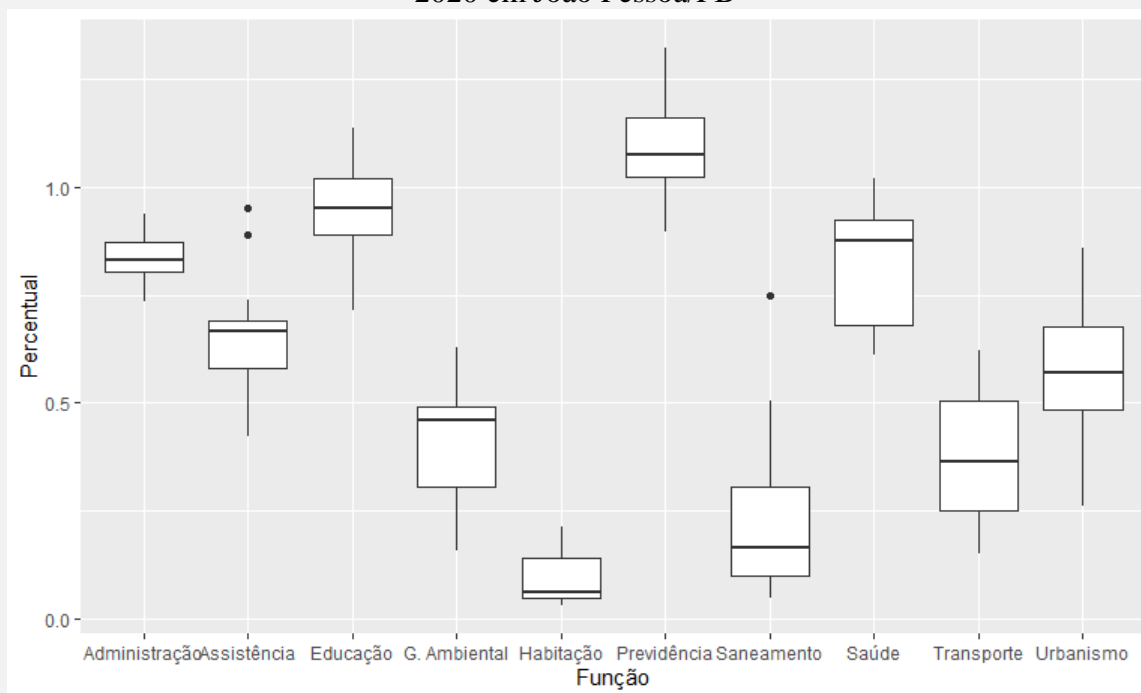
Ambos os programas foram priorizados em relação ao SNHIS, fato evidenciado pelo deslocamento de recursos desses para o PAC e o PMCMV. De forma geral, pode-se supor que tal priorização representou a elevação do aporte de recursos para os municípios na função habitação, primeiro.

Segundo, tem-se um programa como o PAC que, em princípio, não estaria sujeito a contingenciamentos de recursos alocados na sua rubrica, o que sob a perspectiva financeira representa um aspecto fundamental, sobretudo quando se trata da política de habitação, de um lado. De outro, formas de controle social e mecanismos de redistribuição, conforme previstos no FNHIS não estavam atrelados ao PAC.

Terceiro, o PMCMV se estrutura a partir de uma lógica na qual a atuação da gestão municipal ocorre, na maioria dos casos, de forma pontual, não dialogando, portanto, com o que se preconizava o Sistema e a Política Nacional de Habitação, sobretudo no que se refere à produção de moradias em áreas urbanizadas e bem localizadas (Silva, 2014).

A razão entre os valores previstos na LOA e liquidados no período entre 2006 e 2020 (figura 4) sinaliza a tendência de baixa execução orçamentária das funções relacionadas ao desenvolvimento urbano. Habitação, gestão ambiental, saneamento e transporte, na maior parte do período analisado, apresentaram índices de execução abaixo de 50%. Esse cenário pode ser atribuído ao fato de que os dispêndios nessa área são compostos majoritariamente por despesas de capital, cuja execução é mais complexa do que as despesas correntes, que dominam as funções com elevado índice de execução, como previdência social e administração.

Figura 4: Razão entre valores previstos na LOA e liquidados por função entre 2006 e 2020 em João Pessoa/PB

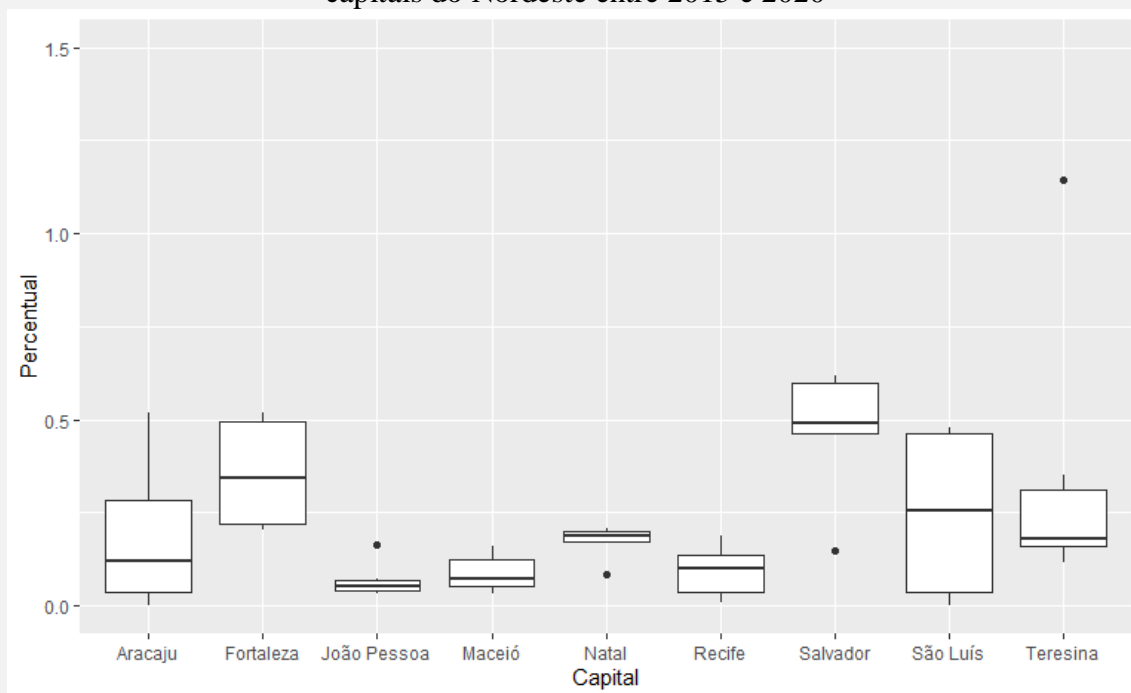


Fonte: produzida pelos autores a partir dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária/Finbra.

O descompasso entre os valores presentes na LOA e a efetiva execução do orçamento na área da habitação levou o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) a notificar a Secretaria Municipal de Habitação, entre os anos de 2014 e 2017. Conforme os relatórios de auditoria da Corte, trata-se de uma prática corriqueira na política habitacional a fixação elevada de despesas na LOA e a baixa execução orçamentária, fato que indica a relativa falta de planejamento orçamentário do município.

Embora sejam flagrantes as deficiências na execução orçamentária da habitação em João Pessoa, esse não pode ser considerado um fenômeno isolado, haja vista que essa função apresenta uma execução abaixo dos 50% na maior parte das capitais do Nordeste (figura 5), indicando uma deficiência estrutural das políticas formuladas nessa área.

Figura 5: Razão entre despesas liquidadas e previstas na LOA para Habitação nas capitais do Nordeste entre 2015 e 2020



Fonte: produzida pelos autores a partir dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária/Finbra.

Uma vez que a maior parte das despesas destinadas à política habitacional é discricionária, permanece sujeita aos contingenciamentos da gestão municipal ao longo do ano. A situação torna-se ainda mais evidente nos últimos anos da série histórica, marcados pela crise econômica e contenção dos gastos públicos, sobretudo em despesas de capital.

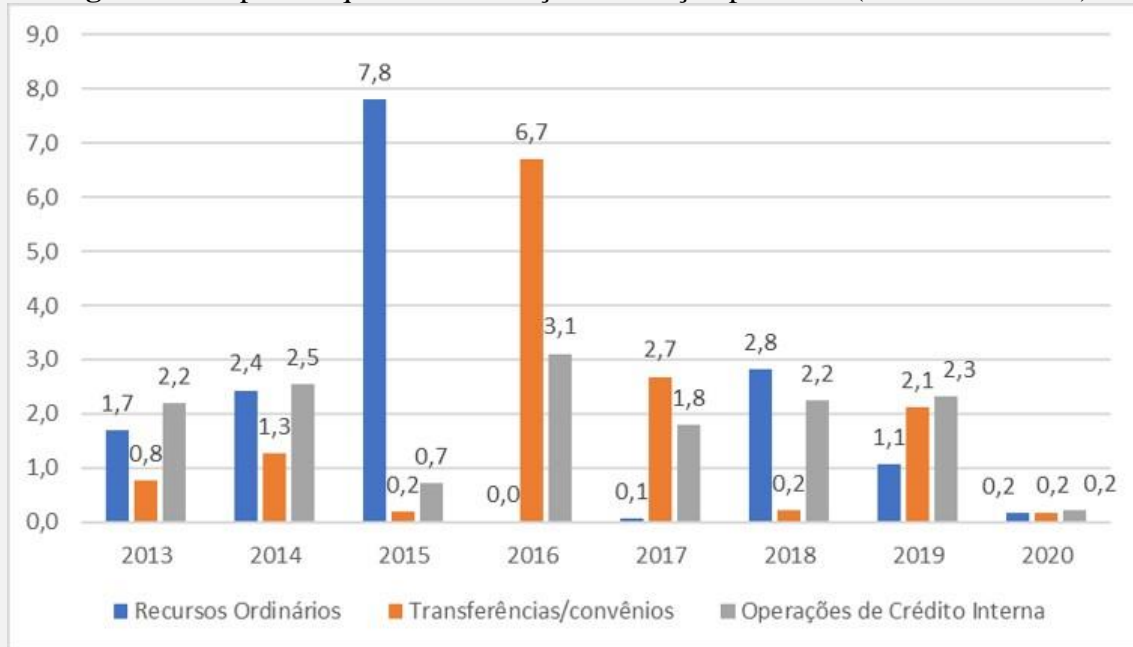
Com relação às transferências discricionárias, Garson (2005, p. 08) observa que essas são “de caráter mais instável e que podem atender a objetivos de execução descentralizada de ações setoriais, através de convênios entre entes da federação, ou simplesmente às exigências do jogo político- emendas de parlamentares federais e estaduais aos respectivos orçamentos, com o objetivo de atender demandas de suas bases políticas”.

Vale destacar que os investimentos realizados pelos governos municipais, isso inclui também aqueles na área de desenvolvimento urbano, são basicamente financiados com recursos obtidos ao longo de determinado exercício fiscal.

A relativa instabilidade na execução orçamentária na área da habitação pode ser verificada de maneira mais detalhada a partir da classificação por fonte dos recursos (figura 6). Entre 2013 e 2020, observa-se que 35% das despesas liquidadas pela Prefeitura

Municipal de João Pessoa (PMJP) têm como fonte recursos ordinários, 33% têm origem a partir de operações de crédito, e 31% por meio de transferências. A figura 6 detalha a composição dos gastos pela fonte dos recursos a cada ano.

Figura 6: Despesas liquidadas na função Habitação por fonte (valores nominais)



Fonte: produzida pelos autores a partir de dados do Sagres (TCE-PB).

Nota: A análise quanto à fonte dos recursos gastos na função Habitação considerou o período entre 2013 e 2020, uma vez que essa informação só passou a ser disponibilizada pelo Sagres a partir desse ano.

O exame da figura 6 evidencia que a capital pessoense apresenta elevada dependência de recursos onerosos (operações de crédito com recursos do FGTS) advindos de contratos de repasses celebrados entre a União e o município e não-onerosos resultantes de convênios formalizados entre esses dois, mediante o uso de recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Destaca-se que ao Estado, no caso do presente artigo à gestão municipal, em se tratando de recursos onerosos, diferentemente dos não-onerosos, há a exigência de que os valores do financiamento sejam devolvidos, cabendo ao município o papel de direcionar a sua aplicação.

Embora a análise realizada no presente estudo indique um equilíbrio entre as fontes dos recursos aplicados na função habitação, percebe-se que mesmo os gastos efetuados com recursos ordinários são decorrentes da indução federal a partir do PMCMV ou de outros programas federais, como o PAC e o Pró-Moradia. No período entre 2013 e 2020, os dados do Sistema Sagres indicam que os projetos que receberam o maior

volume de recursos foram os empreendimentos do PMCMV: Saturnino de Brito (R\$ 14,3 milhões), Vista Alegre (R\$ 5,8 milhões) e Nice Oliveira (R\$ 4,5 milhões).

O município de João Pessoa tem 03 contratos de repasse¹⁰ no âmbito Programa Pró-Moradia, quais sejam: i) Urbanização da Zona Ribeirinha do Rio Sanhauá - Comunidades Ilha do Bispo, Alto Mateus, Favela do S e Varadouro (Contrato 0229026-30; Ano: 2008; ii) Remoção e Reassentamento de 400 unidades habitacionais, Instalação de Rede de Esgoto, Abastecimento de Água, Pavimentação, Drenagem, Muros Contenção, Equipamentos Comunitários, Trabalho Social e Regularização Fundiária (Contrato: 0350330-84, Ano: 2012); e iii) Urbanização e Regularização da Comunidade Riachinho (Contrato: 0527630-83; Ano: 2019). O valor total do investimento dos três projetos é de R\$ 62.515.858,65, sendo R\$ 55.020.192,89 de repasse e R\$ 7.495.665,76 de contrapartida da gestão municipal.

É crível supor que os valores expressos na figura 5, sobretudo no período entre 2013 e 2016, se relacionam com o projeto indicado no item ii, tendo em vista o início da sua execução, mas também com a execução do referido no item i, pois conforme informações do Sistema de Acompanhamentos de Obras do Poder Público ancorado no portal da Caixa, a última medição do ocorreu em 2016.

Considerando o exposto, tem-se aspectos relevantes da política de habitação, em alguma medida já expostos em seções anteriores, e que dialogam com os achados empíricos, vejamos: (i) o elevado custo dos programas/projetos/ações na área de habitação são predominantemente gastos de capital, significando que sua demanda se encontra concentrada no tempo, exigindo que os recursos sejam assegurados, em geral, no médio e longo prazos; (ii) é notório que os recursos provenientes de outras fontes (transferências e operações de crédito) afetaram sensivelmente o orçamento final na função habitação. De todo modo, destaca-se que tanto as transferências quanto a composição e o tamanho da base econômica afetam o orçamento, não apenas na referida função, mas em sua totalidade; (iii) a política de habitação é complexa, multifacetada e multissetorial e diversos atores (estatais e não estatais, de diferentes escalas) atuam na sua produção, o que exige capacidade estatal nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional “afinadas”, na medida em que garantir a efetivação de tal política requer tempo e sincronia.

¹⁰ Informações obtidas no <https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/filtro-cid.asp>. Acesso em: 10 jun de 2021.

6. Considerações finais

Este artigo teve o objetivo de traçar um panorama da execução orçamentária em João Pessoa, como forma de iluminar a compreensão acerca da capacidade financeira da gestão municipal para desenvolver a política habitacional. Os resultados obtidos a partir da análise desse município não podem ser generalizados à totalidade das gestões municipais brasileiras, tendo em vista a heterogeneidade em termos de capacidade estatal em suas diferentes dimensões que existe entre elas. Todavia, eles oferecem insumos interessantes para se pensar os potenciais e limites da implementação de políticas de habitação de interesse social por governos municipais.

Primeiro, reforçam a leitura de que há uma significativa dependência municipal de recursos federais provenientes de programas habitacionais ad hoc. Isto indica baixa autonomia financeira municipal na área de habitação, ao mesmo tempo em que demonstra a crescente importância que o federalismo cooperativo adquiriu a partir do início dos anos 2000 com o fomento a diferentes programas/ações federais de implementação local.

Segundo, dada a dependência financeira em relação a fontes de recursos externas ao município, muito em razão da concentração de recursos e poder de decisão na esfera federal, pode-se supor que, de certa forma, essa induza o comportamento das gestões municipais. Em princípio, isso não seria um problema se tal indução ocorresse de maneira perene, coordenada, cooperativa e participativa, inclusive poderia partir das estruturas e dos instrumentos pré-existentes potencializando-os, tanto nas dimensões técnico-administrativa quanto político-relacional. Em decorrência dessa potencialização, as gestões municipais poderiam diversificar suas estratégias de ação a partir da efetivação de ações diferenciadas no sentido de efetivar a provisão habitação nas suas diferentes modalidades.

No entanto, o que se observa é o caráter impermanente de tais incentivos, que afetam a política habitacional desenvolvida localmente. Quando há oportunidades de financiamento federal, os governos municipais tendem a aderir aos programas habitacionais propostos e elaborados pela União, orientando seus recursos e capacidades para viabilizar ou complementar tais ações. Por outro lado, na ausência de tais incentivos, os governos subnacionais diminuem o porte das intervenções e se veem impelidos a reorganizar suas ações, orientando seus escassos recursos para tentar responder, ainda que de forma incipiente, ao problema habitacional local.

Os resultados apontam, ainda, para a relevância que as operações onerosas têm na gestão municipal de João Pessoa para o financiamento de projetos habitacionais, revelando não apenas a dependência financeira, mas um “custo adicional” intrínseco àquelas operações, que tende a ser ainda maior quando se trata de programas e/ou projetos de que tem como objeto ações de urbanização integral ou parcial, remoções e/ou reassentamentos em comunidades. Esse é o caso da capital pessoense quando se verifica os contratos de repasse firmados.

Quarto, os resultados também apontam que a política de habitação social, em comparação com outras áreas de políticas públicas, possui fragilidades que afetam a disponibilidade de recursos financeiros e sua execução orçamentária. Em políticas públicas nas quais existem sistemas consolidados com garantia de repasses de recursos, como a saúde, educação e assistência, e/ou que envolvem despesas de pessoal, como a área de administração, observa-se melhor comportamento ao se analisar o indicador razão entre valores previstos na Lei Orçamentária Anual e empenhados por função.

Isso evidencia, ainda, a dificuldade que se tem em garantir recursos permanentes para a política de habitação, sobretudo em virtude do seu elevado custo, conforme observado anteriormente e da possibilidade de contingenciamento pela própria administração municipal.

Por fim, ressalta-se que esta pesquisa apresenta alguns limites, como o foco num caso único, João Pessoa, e em análises estatísticas. Estudos futuros podem investigar outros contextos municipais, com vistas a averiguar se neles também existem os limites de capacidade estatal na sua dimensão financeira para promover a política de habitação como os encontrados neste artigo, e também a explorar razões explicativas que contribuam para ampliar a compreensão sobre a reduzida alocação financeira municipal e a baixa taxa de execução orçamentária.

Referências

Abrucio, F. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67.

Aguiar, R. B. de, & Lima, L. L. (2019). *Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração*. BIB, p. 1-28.

Andrade, R. O. (2017). *O BID como ator internacional no fomento de políticas públicas para cidades e municípios: uma análise sobre a Iniciativa Cidades Emergentes e*

Sustentáveis em João Pessoa. (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal da Paraíba- UFPB, João Pessoa, PB.

Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 53(3), 587-620. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>

Buonfiglio, L. (2018). Análise da Política Urbana Habitacional Brasileira da última década. *Geosul*, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 61-90, mai./ago. p. 62-91.

Cingolani, L. (2013). The state of State capacity: A review of concepts, evidence and measures. *Working Paper*, n. 53. Maastricht: UNU-MERIT.

Gomes, M. D. L., Ferreira, P. A., & Amancio, J. M. (2017). Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. *Sociedade e Cultura*.

Gomide, A. A., Pereira, A. K., & Machado, R. (2017). Apresentação: O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Soc. e Cult.*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12.
Gomide, A. A., & Pires, R. R. C. (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.

Gonçalves, R. d. R. (2009) *Políticas Habitacionais na Federação Brasileira: os estados em busca de seu lugar*. 155f. Dissertação. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getulio Vargas- FGV. São Paulo. 155f.

Grin, E. J., Nascimento, A. B., Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. A. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 312-336. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>.

Kocher, M. (2010). State Capacity as a conceptual variable. *Yale Journal of International Affairs*, 5(2).

Lima, S. D., & Diniz, J. A. (2016). *Contabilidade pública: análise financeira governamental*. São Paulo: Atlas, 576.

Lima, S. C. de (2016). *Contabilidade pública: análise financeira governamental/ Severino Cesário de Lima, Josedilton Alves Muniz. – 1. ed. – São Paulo: Atlas.*

Lindvall, J., & Teorell, J. (2016). *State capacity as power: A conceptual framework*. (STANCE Working Paper Series, n. 1). Lund: Department of Political Science, Lund University.

Marengo, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256401>.

Pinto, S. G. B. (2005). *Capacidade e Limites à Participação dos Municípios no Financiamento do Desenvolvimento Urbano*. Anais do XI Encontro Nacional da

Associação de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.
Salvador/BA.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. de A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143. doi: 10.1590/1678-987316245806.

Ribeiro, I. R., & Salvador, E. da S. (2018). Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. *Revista Katálisis*, 21(1), 76-85. <https://doi.org/10.1590/1982-02592018v21n1p76>.

Saguin, K.; Tan, S. Y.; & Goyal, N. (2018). *Mapping scientific research on policy capacity: A bibliometric analysis and qualitative framework synthesis*. [Paper prepared for the International Workshop on Public Policy]. University of Pittsburgh, Pittsburgh.

Santo Amore, C; Leitão, K (2018). “*o espaço existe, o espaço importa: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas*”. Recuperado de: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4898878/mod_resource/content/1/FES_Austeridade%20e%20moradia_02.pdf

Silva, R. G., Valadão, V. M., Jr., Silva, V. V., & Dantas, A. H. (2020). Capacidade estatal: panorama das pesquisas entre 2009-2019. In: *Anais do 44º Encontro da ANPAD*, Maringá, Paraná.

Silva, R.G. (2014), *Relações entre os entes federados nas políticas públicas de habitação: uma análise do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social*. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 154f.

Wu, X; Ramesh, M.; & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, p. 165-171.