



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



A análise das políticas urbanas e habitacionais e da estrutura de financiamento fiscal no Brasil contemporâneo¹

Giuseppe Filocomo

Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo

Luciana de Oliveira Royer

Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo

Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Este artigo busca analisar a produção do conhecimento pelos estudos do planejamento urbano e regional e pelos estudos e análises de políticas públicas. Argumenta-se que a categoria provisão incorpora bom rendimento analítico em diferentes desenhos de pesquisa, ainda que com sentidos e significados específicos. De qualquer modo, a interdisciplinaridade intrínseca à análise da provisão de infraestruturas e serviços urbanos, especificamente, pode permitir diálogos e fertilizações entre diferentes esforços científicos. Em termos empíricos, o banco de dados e as análises sobre o sistema de orçamentos públicos sugerem a existência de uma rede de provisão associada às políticas urbanas e habitacionais brasileiras, fenômeno complexo, multiescalar e multideterminado que também incentiva a construção de pesquisas objetivas e especializadas pelas diversas comunidades epistêmicas. Este artigo compõe esforços mais amplos de pesquisa doutoral em desenvolvimento. Essa pesquisa visa, dentre outros, compreender, analisar e problematizar criticamente a relação entre finanças públicas, território nacional e a moradia a partir dos efeitos dessa relação sobre a produção e o acesso à habitação de interesse social pelos mais pobres, inclusive de modo a iluminar as decorrências da implementação da Emenda Constitucional 95 no ano de 2016 e possibilidades de vida nas cidades do país.

Palavras-chave. Orçamento público; Provisão; Moradia; Austeridade fiscal; Território nacional.

The analysis of urban and housing policies and their fiscal financing structure in contemporary Brazil

This article seeks to analyze the production of knowledge by urban and regional planning studies and public policy studies. It is argued that the analytical category "provision" incorporates good performance in different kinds of research, although with specific meanings and senses. In any case, analyzing the provision of urban infrastructure and services may allow dialogues between different scientific efforts. In empirical terms, the database and the analyses on the public budget suggest the existence of a network of provision associated with urban and housing policies. It is a complex, multi-scalar and multi-determined phenomenon that also encourages the construction of objective and specialized research by different epistemic communities. This article is part of wider efforts of doctoral research under development. This research aims to understand, analyze and problematize the relationship between public finances, national territory and housing. Also to reflect about the effects of this relationship on the production and access to social housing by the poorest in Brazil.

Keywords: Public Budget; Provision; Housing; Fiscal Austerity; National Territory.

¹ Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo pelo fomento a esta pesquisa (Processo N° 2021/00423-5).

El análisis de las políticas urbanas y de vivienda y de la estructura de financiación fiscal en el Brasil contemporáneo

Este artículo pretende analizar la producción de conocimiento de los estudios de planificación urbana y regional y de los estudios sobre las políticas públicas. Se argumenta que la categoría analítica provisión incorpora un buen rendimiento en diferentes diseños de investigación, aunque con significados específicos. Y la interdisciplinariedad intrínseca al análisis de la provisión de infraestructuras y servicios urbanos, específicamente, puede permitir diálogos entre diferentes esfuerzos científicos. En términos empíricos, la base de datos y los análisis sobre el presupuesto público sugieren la existencia de una red de provisión asociada a las políticas urbanas y habitacionales. Ese es un fenómeno complejo, multiescalar y multideterminado que también propicia la construcción de investigaciones objetivas por parte de diferentes comunidades epistémicas. Este artículo forma parte de un esfuerzo más amplio de investigación doctoral todavía en desarrollo. Esta investigación tiene como objetivo comprender, analizar y problematizar críticamente la relación entre las finanzas públicas, el territorio nacional y la vivienda. Y también reflejar sobre los efectos de esa relación en la producción y el acceso a la vivienda social por los más pobres en Brasil.

Palabras clave: Presupuesto público; Provisión; Vivienda; Austeridad fiscal; Territorio nacional.

Introdução¹

O campo do planejamento urbano e regional dedica importância aos estudos sobre a provisão habitacional e do ambiente construído. O artigo de Ball (1981) é paradigmático, e objetiva analisar as relações sociais predominantes na estrutura de provisão habitacional e explicar seu surgimento, identificando as transformações envolvidas na produção da habitação sob uma perspectiva histórica. Para tal o autor confere atenção às formas de provisão da habitação (feudal e capitalista), aos agentes (proprietários, promotores, produtores, trabalhadores e consumidores), à terra, ao financiamento dessa provisão habitacional no contexto britânico. Em sua obra, Ball não reforça a ideia de predominância de um agente específico sobre a provisão da habitação, e seus olhares não estão unicamente direcionados ao consumo da mercadoria habitação. A análise é feita a partir de uma perspectiva marxista sobre a habitação, apresentando o conceito de provisão como um conceito que amarraria diferentes insumos e processos que resultam no produto habitação. O conceito de habitação enquanto política pública, portanto, não estava no horizonte da análise feita por Ball.

Inspirada pelo trabalho de Ball, Maricato (2009) defende um enfoque teórico para os estudos sobre habitação no Brasil, sobre a produção e distribuição da habitação, entendido pela autora enquanto provisão da habitação. A provisão da habitação assim é "formada pelas diversas tipologias resultantes de diferentes arranjos entre: o financiamento, a construção, a promoção, a comercialização, a participação da força de trabalho e o lugar ocupado pela propriedade da terra no contexto da regulação instituída [...] pela legislação de uso e ocupação do solo. O arranjo resultante do encontro desses agentes envolve, evidentemente, muitos conflitos. [...] A estrutura de provisão de moradias se refere à construção, manutenção e distribuição de um estoque, que se forma a partir de diversas formas de provisão de habitação: promoção privada de casas, apartamentos ou loteamentos, promoção pública de casas ou apartamentos, autoconstrução no lote irregular ou na favela, autopromoção da casa unifamiliar de classe média ou média alta, loteamento irregular, entre outros" (p.36). A provisão da habitação incorpora, assim, sentidos sociais e históricos, e mesmo sua estrutura é passível de transformação, e não necessariamente submetida a uma lógica determinista ou economicista. O esforço teórico aqui é incorporar o conceito de produção do ambiente construído² para a habitação como política pública, ainda que não expresso dessa forma.

Mais recentemente, Shimbo (2021) apresenta que as estruturas de provisão do ambiente construído e da habitação no Brasil sofreram alterações entre as décadas de 2000 e 2010, processo que se relaciona à compreensão das incorporadoras/construtoras e consultorias imobiliárias, à padronização, hipergestão da produção e à difusão de instrumentos financeiros, mas esse processo também se associa aos fundos públicos e à compreensão sobre o estado (p.9).

Denota-se, desse modo, que o estudo sobre a provisão das infraestruturas e serviços não somente apoia a compreensão sobre o espaço, o produto urbano e as cidades brasileiras, mas também sobre a sociedade e os processos históricos em termos mais gerais, que certamente não se desassocia da compreensão sobre os recursos sob gestão estatal em contexto brasileiro, em termos de produção e consumo de infraestruturas e serviços urbanos e habitacionais.

Importante parcela do campo das análises das políticas públicas, especificamente o neoinstitucionalismo histórico e suas diferentes gerações, demonstra com clareza a importância das instituições, não entendidas enquanto monolíticas ou estanques, na compreensão do mundo social. Isso é discutido inclusive a partir das políticas urbanas e habitacionais (Marques, 2016a; 2016b). Mais recentemente, contudo, essa comunidade epistêmica avança para além das análises sobre concentração e difusão da autoridade e do poder decisório, inclusive com vistas a pensar sobre a relação entre instituições e desigualdades no país, dentre outros. E também a categoria provisão assume relevância para o campo das análises das políticas públicas, uma vez que tal categoria é mobilizada tanto por estudos internacionais quanto nacionais, como demonstrado mais adiante. O que se coloca aqui, nesse sentido, é que a ideia de provisão também apoia a compreensão sobre o estado e as políticas públicas.

Para além do rendimento analítico da categoria provisão, o que parece estar em vista é uma possibilidade de articulação entre campos do conhecimento, uma vez que o conceito de provisão é estratégico à reflexão sobre arranjos institucionais, finanças públicas, governança e governança multinível, infraestrutura e serviços urbanos e habitacionais, dentre outros fenômenos espaciais, políticos, sociais e históricos.

Assim sendo, para além desta introdução, este texto está constituído por outras cinco seções. A primeira delas apresenta a revisão da literatura produzida por parcela do campo de análise das políticas públicas, realçando a importância de categorias teóricas específicas, para além das grandes caracterizações sobre o estado e as políticas públicas. Com base na produção bibliográfica que informa a primeira seção deste artigo, a segunda seção alavanca ao primeiro plano a provisão, seus sentidos e significados, categoria nem sempre destacada ou evidenciada pelas análises de política pública. A terceira seção apresenta os dados orçamentários e o sistema de orçamentos públicos brasileiros enquanto evidências empíricas de uma estrutura de financiamento fiscal, de uma rede de provisão de infraestruturas e serviços urbanos e habitacionais no país, com atenção especial às políticas urbanas e habitacionais. Essas evidências empíricas, argumenta-se, denotam a pertinência material do entendimento sobre a rede de provisão na análise das políticas urbanas e habitacionais, conforme argumentado pela quarta seção do artigo. A quinta seção estabelece algumas das relações teóricas, empíricas e metodológicas possíveis a partir das construções e argumentos apresentados ao longo deste trabalho, de modo a fundamentar futuros processos de pesquisa.

Sobre isso, o presente artigo compõe esforços mais amplos de pesquisa doutoral em desenvolvimento. Essa pesquisa visa, dentre outros, compreender, analisar e problematizar criticamente a relação entre finanças públicas, território nacional e a moradia a partir dos efeitos dessa relação sobre a produção e o acesso à habitação de interesse social pelos mais pobres, inclusive de modo a iluminar as decorrências da implementação da Emenda Constitucional 95 no ano de 2016 e possibilidades à vida nas cidades do país.

1. A análise de políticas públicas

A análise de políticas públicas é um campo de estudos multidisciplinar, no qual diferentes matizes e arranjos teóricos coexistem, ainda que nem sempre dialoguem entre si.³ Para além de esgotar tal mapeamento, a presente seção busca situar estudos que, de modo coletivo, demonstram uma das tendências recentes em termos de produção científica, que parte das categorias e estudo sobre a forma do estado, destacadamente o federalismo, aqui entendidos enquanto antecedentes teóricos, e ruma em direção ao estudo sobre as relações multiníveis entre atores estatais e não-

estatais, intra- e extra-estado, em grande medida hoje vinculados ao conceito e agenda de pesquisa polissêmica⁴ referente a governança multinível.

O federalismo é uma forma de organização de estados nacionais, um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade, onde governos nacionais e subnacionais são relativamente autônomos entre si, por vezes melhor compreendidos a partir de motivações étnicas e/ou raciais, ainda que esse não seja o caso brasileiro.

No campo do institucionalismo histórico, especificamente, houve um esforço analítico em torno da expressão e dos significados de tal dispersão territorial de poder e autoridade nos sistemas federalistas. Ora autores podem assumir tal dispersão enquanto algo intrínseco a um sistema federalista - e alguns sugerem uma paralisia decisória como característica federalista -, ora buscam outras categorias analíticas que permitem a melhor compreensão e diferenciação entre os vários sistemas federalistas presentes no mundo, assumindo importância a análise sobre agentes e coalizões, arranjos formais e arenas de vetos, capacidades decisórias, dentre outros. Atualmente, prevalece o entendimento de que não há uma relação direta entre federalismo e descentralização de poder e autoridade, sendo necessária a definição de outros conceitos e estratégias de mensuração para avanços compreensivos, conforme discutido mais adiante.

Nessa mesma toada, preocupado com a análise sobre políticas públicas, Pierson (1995) apresenta que o federalismo importa para o desenvolvimento de políticas sociais, mas isso depende do tipo de federalismo⁵ e de como as instituições federais estão articuladas a diferentes contextos.

Obinger et al. (2005) avançam sobre a relação entre a forma do estado e o sistema de proteção social. A partir do estudo sobre Austrália, Áustria, Alemanha, Canadá, Suíça e Estados Unidos da América, países federalistas com descentralização fiscal, os autores reconhecem que o federalismo e suas interrelações em termos de política pública tendem a variar no tempo e no espaço, o que importa em termos metodológicos. E as relações entre federalismo e políticas sociais não são invariáveis ou unidirecionais, de modo que configurações e o desenvolvimento de políticas públicas nos diferentes países resultam da articulação entre instituições federais específicas, estrutura geral de governo e conflitos sociais mediados por partidos políticos e interesses organizados de acordo com a prevalência da distribuição de poder nas arenas das políticas públicas. E, segundo esses autores, o estudo sobre o federalismo e políticas sociais requer comparações históricas. Ou seja, o federalismo é um dos fatores que se relacionam com o sistema de proteção social, mas há dimensões não federalistas presentes nesse fenômeno, como a estrutura partidária e a mediação capital-trabalho, com nexos contextuais.

No cenário nacional, Arretche (2012) contra-argumenta a avaliação de paralisia decisória supostamente intrínseca ao federalismo brasileiro. De modo associado, a autora apresenta a diferenciação entre policy decision-making e policy-making, fundamental para a compreensão sobre a centralização e/ou descentralização de competências após a Constituição de 1988. Não por acaso a autora analisa os sistemas nacionais de políticas.

De modo geral, se por muito tempo o federalismo foi pensado como dispersor de autoridade e "complicador" em termos de políticas públicas, se em comparação aos estados unitários, após Pierson, isso muda, e Obinger chega a mapear uma variedade de federalismos.

Também Sellers, Jefferey e Lindstrom (2007) são ponto de inflexão na literatura internacional sobre a análise de políticas públicas. Segundo esses autores, para a construção de um estado de bem-estar social em torno de fins universais e igualitários a centralização territorial é em certos aspectos essencial, já que oferece a possibilidade de assegurar determinada provisão nacionalmente. Contudo, estados de bem-estar social universais e igualitários podem estar apoiados nos governos locais, já que esses promovem meios para levar a cabo objetivos das políticas públicas. A promoção de serviços públicos no território nacional se associa, assim, à responsabilidade da ação local, e a relação entre os diferentes níveis de governo pode ser compreendida também em termos de supervisão e capacidades. Mas, para além disso, os autores

apresentam que os governos locais com fortes capacidades já eram uma característica das democracias nórdicas⁶ no momento em que os estados de bem-estar social começaram a surgir. Em termos gerais, para Sellers, Jefferey e Lindstrom, além dos estados nacionais, o nível local é relevante, e também os processos, tipos e dimensões das descentralizações e/ou devoluções em termos de políticas públicas.

Kazepov e Barberis (2013) seguem com a análise sobre a relação entre os diferentes níveis de governo, nacional e subnacional. O objetivo dos autores é explorar a complexidade das políticas de assistência social, com foco sobre a intersecção entre dimensões verticais e horizontais das relações interinstitucionais. Identifica-se que os arranjos entre atores públicos e a sociedade civil, terceiro setor e provedores privados em diferentes níveis territoriais variam e exercem diferentes funções em diferentes contextos regulatórios, e a única tendência comum presente nos países estudados é a ampliação do papel desempenhado pelas autoridades subnacionais.⁷ Essa tendência, contudo, não possui sempre o mesmo significado e implica em diferentes relações entre escalas em diferentes contextos, podendo ainda o estado nacional permanecer o principal ator apesar da ampliação do papel desempenhado pelas autoridades subnacionais. Além da tendência geral mencionada e da possível coexistência de processos de centralização e descentralização, verifica-se que os agentes privados podem participar do processo de formulação de políticas públicas com seus próprios objetivos.

Nesse sentido, Sellers, Jefferey e Lindstrom (2007) e Kazepov e Barberis (2013) também avançam para além do debate sobre a forma do estado. Os primeiros iluminam especialmente a importância da esfera subnacional como forma de democracia e potencial de accountability e mesmo enquanto locus privilegiado de resolução de conflitos. Kazepov e Barberis (2013) argumentam a complexidade dos atores e a fragmentação dos processos decisórios, inclusive com destaque aos desafios de coordenação em políticas públicas, soft governance tools, novos instrumentos de supervisão e avaliação sobre a performance dos territórios subnacionais no atual momento histórico mundial.

Esses autores tornam evidente a demanda por categorias de análise de políticas públicas de modo a compreender a heterogeneidade e granularidade de diferentes fenômenos, antes mesmo de definições acerca dos mecanismos causais, e em associação às escalas, lógicas, tempos e processos históricos de formação dos estados nacionais. E a ideia de autoridade (Almeida, 1995) e autonomia (Ladner et al., 2016) subnacional em políticas públicas é então proveitosa para a reflexão suscitada por esses textos, já que apenas a descentralização de competências não esgota a relação entre supervisão e capacidades, para adotar os termos estabelecidos por Sellers, Jefferey e Lindstrom.

Barberis (2010) também trata sobre mudanças, dimensão territorial e a descentralização de políticas públicas. São duas as hipóteses centrais levantadas pelo autor, a relevância dos arranjos institucionais e quanto isso ajuda a dar coerência à trajetória de descentralização, e a dimensão temporal de tais processos, não simplesmente em termos de path dependence ou de uma simples sucessão de episódios, mas como a temporalidade da descentralização, das regulações, das conjunturas políticas, econômicas e das tendências neoliberais afetam processos de reformas em diferentes países. Na busca por mecanismos e configurações causais, o autor adota as escalas de análise micro, meso e macro, escalas que estão combinadas a materiais, métodos e resultados de pesquisa próprios e articulados entre si por meio de uma methodological triangulation. Nesse sentido, o autor destaca a importância das estratégias quantitativas e qualitativas para a análise de políticas públicas com atenção às escalas de análise.

Para além das análises entre diferentes níveis de governo, também a análise das relações entre atores estatais e não-estatais, especialmente no nível local, ganha destaque na agenda de pesquisa sobre políticas públicas, destacadamente a partir das contribuições de Bichir, Pereira e Gomes (2021), Bichir (2018), Bichir, Brettas e Canato (2017) e Marques (2013). A articulação entre esses textos permite identificar algumas estratégias conceituais e metodológicas convergentes,

cabendo destacar os tipos e qualidades dos agentes estatais e não-estatais, os tipos de serviços e infraestruturas providos, os territórios de atuação em termos de políticas públicas. Outros elementos ainda parecem perpassar os argumentos desses autores, tais como a crítica a visões e abordagens normativas e/ou prescritiva em detrimento da analítica; os recursos de poder que variam de acordo com os agentes relacionados a políticas públicas específicas; a pluralidade das formas de relação entre estado e não-estado, tratadas a partir de uma perspectiva relacional e nos termos da sociologia política;⁸ as interações que não necessariamente implicam o conflito entre atores estatais e não-estatais; a concomitância da ação institucionalizada e da ação não institucionalizada; e a contingência dos resultados, não determinados aprioristicamente.

Em suma, os estudos aqui referenciados sinalizam avanços sobre a caracterização do federalismo inclusive por meio da comparação entre diferentes estados nacionais, de modo a apoiar as análises sobre a produção de políticas públicas, mas também avançam em relação a identificação de novas possibilidades de pesquisa, em geral constituídas por teorias de curto e médio alcance. Esses estudos, de modo geral, não negam a importância dos processos históricos e dos diferentes contextos para as análises por eles apresentadas, contudo, está implícita a busca pela generalização de conceitos e teorias desenvolvidas. Em termos de relações entre diferentes níveis de governo, nacional e subnacional, não é suficiente deduzir que as decisões estabelecidas nacionalmente afetam de modo uniforme e ao longo do tempo as políticas subnacionais, e mesmo que há qualquer afetação subnacional a partir das reformas nacionais (Meza, 2021; Minas et al., 2018). O que está posto para a compreensão dos fenômenos são as diferentes escalas, territórios, ambientes e agentes, institucionais e não institucionais, articulados entre si, e necessários à compreensão das políticas públicas.

Desse modo se apreende que, mesmo no atual momento histórico global e nacional, é pertinente considerar elementos de análise institucionais e não institucionais para a compreensão de políticas públicas, para além da dedução acerca de uma "não existência estatal". Certamente análises nesse sentido são permeadas por aspectos pontuais e processos históricos, mutuamente constituídos. Ainda que o sistema de proteção social no Brasil seja desenvolvido desde a década de 1930, para citar exemplo analítico, os paradigmas, regulações e ambientes também constituídos pela Constituição de 1988 e as reformas implementadas ao longo das décadas de 1990 e 2000 no país instituem condições para as políticas públicas, inclusive em termos orçamentários e fiscais, ainda que tais condições não determinem os resultados da atuação e não atuação estatal, e também tais condições se associam a outros elementos contextuais e inclusive estruturais, como a macroeconomia nacional e o sistema econômico internacional. Assim, dada a complexidade dos fenômenos relacionados à constituição de políticas públicas, uma possível estratégia de pesquisa é a identificação da chave analítica que estrutura e orienta o desenvolvimento das investigações, ainda que, certamente, a definição e utilização de tal categoria deva ser informada por evidências empíricas.

2. A provisão enquanto chave de análise de políticas públicas

A utilização de uma mesma lente analítica para a compreensão de objetos diversos, para além de um esforço descritivo, pode apoiar a validação de determinado argumento científico. Assim sendo, esta seção avança no entendimento da categoria provisão enquanto possível chave de análise de políticas públicas.

Para além da forma de organização socioterritorial do poder nos estados, a macrodivisão de autoridades, as interrelações governamentais e entre estado e agentes privados se demonstram enquanto possibilidade de compreensão das políticas públicas. Analisar estruturas e processos de produção de políticas públicas é possível e pertinente, nesse sentido. Contudo, em termos gerais, qual a validade da categoria provisão para a condução de análises sobre políticas públicas?

Uma análise expedita da literatura sobre políticas públicas permite considerações sobre a pertinência da categoria provisão (provision), no sentido da provisão de serviços e/ou

infraestruturas, enquanto chave analítica. Ocasionalmente a palavra entrega (delivery) também é mobilizada. Podem ser consideradas derivações dessas palavras, como provided e delivered. Mais do que um retrato sobre a presença desses termos na literatura apenas possível por meio de uma revisão sistemática da literatura, a exemplo dos trabalhos apresentados por Kowaltowski et al. (2015) e Medrano e Barros (2018), o presente esforço se justifica por adotar uma parcela da literatura nacional e internacional reconhecida pelo campo das políticas públicas e com vistas a mobilizar significados possíveis da categoria provisão para a construção de argumentos científicos.

Sobre os sentidos e mobilizações do termo provisão pela literatura, Obinger et al. (2005), no âmbito dos estudos que exploram as variações internacionais das estruturas estatais e as dinâmicas de formação das políticas sociais, analisam o impacto do federalismo nos sistemas de proteção social e nos padrões da provisão do bem-estar. Segundo os autores, a União Europeia restringe a soberania das nações por meio do deslocamento de leis nacionais ou cláusulas legais que dificultariam o desenvolvimento de um mercado único. Na Alemanha e Áustria, por exemplo, essa estratégia foi utilizada para abrir os sistemas nacionais de saúde à concorrência europeia, derrubar monopólios públicos da provisão de serviços, e anular as restrições à provisão de benefícios do German Long Term Care Insurance (p.20). Ainda, as políticas sociais podem afetar as estruturas federais ao conduzirem mudanças nos arranjos jurídicos, já que a crescente demanda por políticas de bem-estar social pode levar a pressões por níveis comuns de provisão, bem como de centralização das políticas públicas (p.30). Ao mesmo tempo, o federalismo competitivo pode impulsionar o decréscimo na provisão de benefícios sociais (p.33).

Arretche (2012), por sua vez, avalia a relação entre democracia, federalismo e centralização no Brasil, tendo em vista um dos dilemas dos estados democráticos, referentes à autoridade do governo central e aos direitos dos governos subnacionais (p.11).

Duas das dimensões de análise tratadas pela autora dizem respeito ao poder de veto das unidades constituintes nas arenas decisórias centrais (shared-rule) e à autonomia dos governos subnacionais para decidir sobre suas próprias políticas (self-rule) (p.13). Em termos metodológicos, visando analisar a autonomia dos governos subnacionais na dimensão self-rule, foram examinadas políticas e gastos municipais entre 1996 e 2006 referentes à provisão de serviços sociais (p.15). Sobre isso, a autora apresenta que, embora a regulação federal reduza as margens de autonomia decisória subnacional, há espaço para self-rule (p.24). É inclusive essa combinação entre dominação federal e autonomia subnacional que explicaria as dinâmicas das relações verticais do estado federativo brasileiro (p.24). E "Diferentes arranjos setoriais relativos à autoridade para executar políticas e tomar decisões com relação às regras de sua execução e controle sobre recursos afetam a capacidade de discordância dos governos subnacionais (p.29)". Desse modo, Arretche sinaliza a importância da distinção entre policy-making e policy decision-making, e entre descentralização política, fiscal e de competências (p.146), já que a descentralização fiscal e de competências não significa a descentralização da autoridade decisória sobre a provisão de políticas (p.151).

Não tão distante do debate apresentado por Arretche (2012), Ladner, Keuffer e Baldersheim (2016), apesar dos desafios acerca da mensuração e comparação sobre a autonomia local entre diferentes países, apresentam uma definição sobre isso e uma análise de 39 países europeus entre 1990 e 2014 por meio de 11 variáveis. Segundo esse estudo, os municípios têm a possibilidade de decidir pelo menos sobre alguns aspectos de dada entrega de serviços. Isso contradiz muitas vezes as preocupações expressas pelos municípios de que eles só têm que pagar e executar sem qualquer competência decisória (p.333). Esse ponto é reforçado inclusive por Bichir, Brettas e Canato (2017), já que para as autoras, a respeito da política de assistência social, é essencial compreender a regulação nacional e a criação de normativas específicas em nível municipal (p.6).

Interessante notar, desse modo, como Obinger et al. (2005), Arretche (2012) e Ladner, Keuffer e Baldersheim (2016) mobilizam a categoria provisão e/ou entrega de modo a apoiar avaliações sobre o federalismo e as políticas públicas, ou sobre a autonomia dos governos locais em diferentes países. No segundo caso, mais especificamente, o próprio debate sobre as características do federalismo é sustentado pela análise da provisão de serviços sociais. A estratégia adotada por Arretche em 2012 ganha ainda significados a partir de texto publicado em 2016, quando a autora trata sobre as relações entre federalismo, política social e desigualdades territoriais.

Arretche (2016) explora o impacto do federalismo na redução de desigualdades territoriais. O estudo está baseado em literatura emergente que argumenta que o federalismo pode atuar nessa direção desde que a redistribuição interregional de receita e a centralização do policy decision-making estejam combinadas com a execução descentralizada de políticas públicas (p.163). A autora argumenta que retratar a desigualdade local na performance da política social requer examinar as municipalidades, já que os governos locais são os principais provedores da maioria dos serviços sociais. Além disso, Arretche sinaliza que o gasto local em saúde e educação é consideravelmente alto e menos desigual devido a arranjos institucionais instituídos pela Constituição Federal de 1988 e reformas subsequentes, e tais regulações combinadas limitam a discricção local dos governos locais que, por sua vez, limitam a desigualdade local (p.163), ainda que esse argumento possa variar de acordo com a política pública (p.165), tanto pelas regulações setoriais específicas quanto por fatores históricos (pp.165-6).⁹

Ao longo de sua análise, Arretche apresenta duas categorias para a análise da redução de desigualdades territoriais no Brasil, a primeira é output, relacionada com a entrega de serviços (provisão de serviços, em nossa leitura), inclusive gasto público, e a segunda é o outcome, ou seja, o impacto na população alvo (p.163). E a respeito do outcome, afirma que não há analogia das vacinas na educação, de modo que não é possível esperar que os outcomes educacionais variem na mesma velocidade que os da saúde (p.167). E divergências entre as trajetórias da saúde e da educação nas municipalidades sugerem, além de fatores socioeconômicos, diferentes fatores em funcionamento (p.178). Desse modo, a redução das desigualdades territoriais nos outputs não se traduz facilmente em redução das desigualdades territoriais em termos de outcome (p.163).

Ou seja, em relação ao texto de 2012, Arretche (2016) parece tanto resgatar a importância da entrega de serviços quanto, de algum modo, passa a destacar a importância do próprio serviço provido, ou seja, o produto da política, já que "não há analogia das vacinas na educação".

Sellers, Jefferey e Lindstrom (2007), estabelecendo alguma convergência com o debate apresentado por Arretche (2016), focam sua análise em sistemas de provisão social universais, igualitários e públicos. Avançam nesse sentido ao pensar sobre diferentes tipos de estado em associação à qualidade da provisão de bem e/ou serviço. Por exemplo, um estado de bem-estar que limita a provisão pública, como o estado de bem-estar liberal dos Estados Unidos ou do Reino Unido, seria consistente com capacidades governamentais locais fracas. Nesse caso, o grau de supervisão federal sobre os governos subnacionais também poderia ser limitado. Em contraste, seria difícil imaginar como a plena autonomia local poderia corresponder a qualquer tipo de estado providência que executa alguma política nacional (p.612).

No artigo de Bruch e White (2018) a rede de provisão social é analisada especialmente em termos de generosidade dos benefícios e inclusão dos beneficiários entre 1994 e 2014 (p.459), de modo a qualificar as relações entre política, discricionabilidade estatal e o encolhimento e ampliação da rede de provisão social. Destacados os avanços apresentados, a ressalva na consideração final do artigo também chama a atenção. Conforme apresentado, houve mudanças na lógica da provisão social que não são bem capturadas pelos dados apresentados ao longo do artigo, já que prestar assistência aos pobres não se trata apenas de quanto dinheiro é gasto, mas também da qualidade desse benefício e exigências comportamentais, por exemplo (p.479), de modo que a compreensão sobre o encolhimento e ampliação da rede de provisão social passa por critérios

qualitativos da provisão de bens e serviços, o que, no limite, pode afetar as considerações sobre os fatores estatais e políticos analisados ao longo do texto.

E no texto apresentado por Kazepov e Barberis (2013) a dimensão territorial aciona e articula diferentes dimensões para a análise das políticas públicas, com influência inclusive sobre os sentidos da categoria provisão. Os autores argumentam que, desde o final da década de 1970, mudanças estruturais engendram processos de reorganização territorial das políticas sociais (p.217), sendo essas reformas direcionadas à dimensão social das políticas sociais e aos atores envolvidos em sua formulação, gerenciamento, implementação e financiamento (p.218). E apresentam que os arranjos entre atores públicos e a sociedade civil, terceiro setor e provedores privados em diferentes níveis territoriais variam e exercem diferentes funções em diferentes contextos regulatórios (p.223), assim como as diferenças econômicas e sociais locais são relevantes para a liberdade possível dos municípios no gerenciamento, entrega e financiamento de políticas sociais (p.224). Nesse sentido, não apenas os agentes privados podem participar do processo de formulação de políticas públicas com seus próprios objetivos, o que também significa um certo aumento dos custos transacionais (p.242), como esses agentes precisam de diferentes estratégias em diferentes contextos (pp.242-3).

De um modo geral, é possível refletir, a partir do texto de Kazepov e Barberis (2013), sobre a dispersão ou não dispersão da autoridade decisória entre jurisdições com matizes territoriais. Denota-se a importância de diferentes escalas de análise e interdependências para o entendimento de determinado contexto, desde fenômenos globais a especificidades locais. Mas também a provisão e os provedores ganham destaque analítico, já que esses processos e agentes se complexificam em termos territoriais e numa perspectiva multinível, de modo a fazer emergir formas de governança multinível, funções, agentes, sem ser necessário o apagamento de agentes preexistentes em determinada rede de política pública.

Em texto publicado por Marques também em 2013, a escala urbana e o urbano - e não a escala e níveis territoriais como no caso de Kazepov e Barberis - apoiam o entendimento sobre governo, agentes políticos e governança nas políticas urbanas. Marques identifica quatro padrões de governança da produção do ambiente construído e esses padrões são caracterizados por principais feições. Cabe destacar como os tipos dos serviços e obras, os contratos de provisão de serviços e obras, os provedores de serviços e demais agentes privado se relacionam com as principais decisões, regulações, processos decisórios, dentre outros aspectos relativos às políticas urbanas no município de São Paulo.

Por fim, os estudos sobre a governança multinível e a política de assistência social, em específico, lançam possibilidades sobre os valores analíticos relacionados à categoria provisão. Bichir (2018) situa como as mudanças socioeconômicas e sociodemográficas, nos modos de produção e nas estruturas institucionais de proteção social em processo desde os anos 1970 interagem com o papel do estado na provisão e em políticas públicas (p.49).

Com base em texto publicado por Bichir, Brettas e Canato (2017), as relações e disputas entre estado e agentes privados em nível local no município de São Paulo se constituem em torno da "especificação de parâmetros para oferta de serviços – historicamente mais diversificada e mais complexa do que a média nacional – e para definir a regulamentação das organizações da sociedade civil conveniadas para essa provisão" (p.52). E mesmo os parâmetros definidos pioneiramente em São Paulo apoiaram a composição de parâmetros nacionais, especialmente da Política Nacional de Assistência Social (p.52). Desse modo, o estudo permite refletir sobre a provisão de determinado bem ou serviço, inclusive para entender as fertilizações entre níveis de governo em termos de formulação e regulação políticas públicas.

Já em texto publicado por Bichir, Pereira e Gomes (2021), novos matizes são trazidos ao debate estabelecido por Bichir (2018) e Bichir, Brettas e Canato (2017). No texto mais recente, é verificada uma co-construção de capacidades estatais, ou seja, construção de capacidades estatais produzidas na interação com agentes privados, em termos de regulação e provisão da política de

assistência social no município de São Paulo (p.57). Essas capacidades estão relacionadas ao porte das organizações da sociedade civil e capacidade de incidência em processos decisórios, quantidade de contratos firmados junto a Prefeitura do Município de São Paulo (p.60; 71), de acordo com a tipologia de serviços (generalista e especialista), e de acordo com o território (espaço intraurbano) de atuação das organizações da sociedade civil, concentrada ou dispersa pela cidade (p.72).

Assim sendo, ainda que as análises apresentadas por Bichir, Brettas e Canato (2017), Bichir (2018), Bichir, Pereira e Gomes (2021) estejam informadas por processos históricos, como a importância do terceiro setor na assistência social no país e especialmente na cidade de São Paulo, o estudo sobre a provisão na política pública lança luz sobre as capacidades estatais, entendidas enquanto fluxo e estoque, sobre a produção da regulação da oferta de bens e serviços, a produção de políticas locais e nacionais e, no limite, apoia a compreensão sobre o estado brasileiro a partir da articulação entre análises a respeito dos agentes estatais, dos agentes não estatais, com atenção às hierarquias nas esferas públicas e privadas, e às relações entre tais esferas, sejam elas formais ou informais.

A categoria provisão pode apoiar a condução de estudos quantitativos, qualitativos e quantitativos, assim como pode apoiar o entendimento da produção de políticas em diferentes níveis governamentais e por diferentes agentes, assimétricos e articulados entre si. Pode evidenciar ou não a efetividade e eficiência de reformas federais em nível local, e mesmo problematizações acerca do subnacional, que é ou não um mero reflexo das decisões de caráter nacional. E inclusive se regras e recursos federais e regionais com perfis uniformizadores fomentam e/ou dissolvem desigualdades territoriais.

Ainda, o estudo sobre a provisão pode desnaturalizar processos de produção de políticas públicas, uma vez que não apenas sinaliza a cooperação, mas também disputas em torno de instrumentos, regulações, recursos financeiros e o financiamento, inclusive sobre a própria forma de atuação e não atuação estatal. Destaca-se, nesse sentido, a avaliação de tipologia e tipos de bens, obras e serviços, os planos, programas finalísticos, projetos, convênios e contratos, os provedores e demais agentes privados e institucionais, o território, a região e o espaço condição e objeto da provisão, e ainda processos decisórios e macro condicionantes, como aqueles de caráter institucional, social e econômico.

3. Os recursos orçamentários enquanto evidências empíricas da rede de provisão de infraestruturas e serviços urbanos e habitacionais

A literatura sobre políticas públicas, de modo bastante abrangente, considera o gasto público enquanto dimensão empírica de suas análises.¹⁰ Parte disso converge com os esforços de decomposição analítica de diferentes conceitos pela literatura que aborda arranjos institucionais (Pires; Gomide, 2018). Outros estudos avançam sobre os diferentes arranjos de políticas públicas, com maior ou menor concentração de autoridade ou com maior ou menor coordenação entre os atores envolvidos, não apenas com vistas a caracterizar historicamente a distribuição de competências e responsabilidades entre os agentes, mas também de modo a mensurar os efeitos desses padrões ao longo do tempo (Arretche, 2018; Menicucci et al., 2018; Bichir et al., 2020). Desse modo, em associação às considerações sobre o rendimento analítico da categoria provisão, é possível situar alguns dos alcances referentes aos recursos orçamentários na análise de políticas públicas.

Obinger et al. (2005) não estão unicamente centrados na mensura do gasto social, mas apresentam que estudos quantitativos, preocupados com os modos como o federalismo pode impactar ou moldar a política social, tem tradicionalmente adotado como foco o welfare effort, tipicamente medido pelo gasto social agregado (p.29).

Ainda, uma vertente teórica argumenta que o federalismo é uma restrição institucional significativa ao crescimento do governo e tamanho do estado,¹¹ que o tamanho do governo declina à medida

que os impostos e as despesas são descentralizados, que a centralização política melhora o crescimento do governo ao criar um monopólio com poder ilimitado para extrair receitas da sociedade e, em contraste, a descentralização dos poderes fiscais estimula a competição entre as unidades constituintes, restringindo o crescimento do governo. E a limitação na expansão dos gastos públicos também afeta a generosidade e a cobertura dos programas sociais (p.31). Contudo, recentemente há avanços sobre se a descentralização da fiscalidade reduz ou não o tamanho do setor público. Se os orçamentos dos governos locais são financiados pelo compartilhamento de receitas ou por subsídios intergovernamentais, eles têm um forte incentivo para acessar recursos comuns, uma vez que os governos subnacionais podem explorar recursos coletados por outros níveis de governo. Entretanto, onde os governos subnacionais têm que financiar os gastos públicos através de impostos locais, a descentralização provavelmente limita a expansão do setor público (pp.33-4).

Meza (2021), por sua vez, considera as mudanças de prioridade orçamentária como uma proxy das mudanças da agenda política local, e em termos metodológicos utiliza um modelo multinomial de equação estrutural generalizada para analisar a relação entre inputs e estimativas de mudanças e pontuações observadas nos orçamentos e agenda política local. Arretche (2012) se apoia no gasto público para explorar e compreender as relações verticais no sistema federalista brasileiro, como já tratado por este texto. E em seu texto publicado em 2016, Arretche utiliza novamente o gasto público enquanto estratégia metodológica, mas dessa vez com enfoque sobre as desigualdades territoriais no país, tópico já tratado por este artigo.

Para além dos aspectos mencionados acima, a precisão metodológica na utilização dos dados orçamentários pode advir dos significados da estrutura e operação do orçamento público no Brasil. Filocomo e Royer (2020) apresentam uma proposta para a compreensão sobre o desenvolvimento urbano brasileiro a partir da análise sobre o Orçamento Geral da União durante o período de 2000 a 2016. Segundo os autores, os dados orçamentários podem apoiar o desenvolvimento das seguintes questões de pesquisa (p.815):

"(i) a articulação da máquina estatal federal ante programas e ações relativas ao desenvolvimento urbano brasileiro: o empenho de recursos representa um compromisso assumido pela administração pública;

(ii) a dimensão processual do financiamento fiscal do desenvolvimento urbano brasileiro: a relação entre liquidação e empenho ilumina a não linearidade do processo orçamentário, possibilitando o debate sobre limites e possibilidades do efetivo financiamento das infraestruturas urbana e habitacional no país;

(iii) o efetivo aporte de recursos fiscais promovido a partir das finanças públicas em programas e ações de desenvolvimento urbano: a liquidação de recursos financeiros está lastreada em base material, assim, a liquidação é uma proxy de produto urbano a partir dos recursos orçamentários. Assume-se que a liquidação de recursos financeiros representa a intervenção material nas cidades brasileiras, ainda que o pagamento possa não ter sido realizado imediatamente após a liquidação desses recursos".

As perspectivas apresentadas por Filocomo e Royer estão em consonância com as preocupações acerca da provisão sinalizadas pela literatura de análise de políticas públicas no âmbito deste artigo, podendo apoiar a compreensão sobre a provisão infraestruturas e serviços urbanos e habitacionais de um modo geral. Certamente os esforços metodológicos, empíricos e teóricos podem se relacionar com a compreensão da governança política do orçamento público nos termos apresentados por Peres (2018).

É importante ter claro, nesse sentido, que os dados orçamentários no Brasil estão associados à existência não apenas de um orçamento público, mas de um sistema de orçamentos públicos, já que a União, mas também os estados, o Distrito Federal e todos os municípios possuem seus orçamentos. Assim, na prática, o sistema de orçamentos públicos constitui uma rede de provisão

de infraestruturas e serviços urbanos e habitacionais no país e opera enquanto uma estrutura de financiamento fiscal de tal rede de provisão no Brasil contemporâneo.

4. Análises preliminares sobre o sistema de orçamentos públicos e a rede provisão de infraestruturas e serviços urbanos e habitacionais no Brasil contemporâneo

As análises sobre o sistema de orçamentos públicos brasileiros podem, em alguma medida, ser consideradas como de grande N. Além do orçamento da União, há ainda os orçamentos estaduais e do Distrito Federal e os orçamentos municipais, e, portanto, pode sinalizar tendências e macrofenômenos sobre políticas públicas e a provisão de infraestruturas e serviços urbanos com base em recursos fiscais no país, assim como apoiar a elaboração de hipóteses de pesquisa.

Em termos de mensuração, os valores das despesas públicas caracterizam a utilização dos dados orçamentários. Em termos de comparação entre orçamentos públicos e gastos públicos, as funções orçamentárias reguladas nacionalmente pela Portaria 42 de 1999 são estratégicas, apesar dos desafios referentes a isso (Cf. Peres; Capuchinho; Pereira, 2021). Propõe-se aqui a adoção das despesas públicas nas funções orçamentárias Habitação e Urbanismo enquanto proxy do financiamento fiscal e provisão de infraestruturas e serviços urbanos e habitacionais no país.

A pesquisa em tela avança, ainda, no sentido da construção de banco de dados orçamentários e análises preliminares sobre as políticas urbanas e habitacionais, especificamente. O banco de dados orçamentários é construído a partir da articulação entre diferentes fontes de informação e os dados subnacionais centralizados pela União são fundamentais neste sentido. Os dados permitem um agrupamento de valores em termos de função orçamentária e estágio da despesa pública, ainda que isso varie ao longo do tempo por conta da qualidade das informações disponíveis no país. Para ilustrar, o volume de informações construído no âmbito da pesquisa é significativo, uma vez que há cerca de 2 milhões de linhas nas planilhas produto do referido banco de dados orçamentários. A Tabela 1 apresenta a síntese sobre o banco de dados construído. A Tabela 2 apresenta as dimensões qualitativas do banco de dados orçamentários, a composição de fontes de dados em nível de funções orçamentárias e o estágio da despesa pública.

Tabela 1: Síntese sobre o banco de dados orçamentários. Elaboração própria.

Síntese sobre o banco de dados orçamentários			
Informação sobre o banco de dados	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
Fonte da informação	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal do Brasil (2000-2021)	Secretaria do Tesouro Nacional do Governo Federal do Brasil (1995-2012) Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) - Secretaria do Tesouro Nacional do Governo Federal do Brasil (2013-2021)	Base dos Dados do Governo Federal do Brasil (2005-2020) Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) - Secretaria do Tesouro Nacional do Governo Federal do Brasil (2021)
Recorte temporal disponível na fonte da informação	2000-2021	1995-2021	1989-2021
Recorte temporal	2000-2021	1995-2021	2005-2021

Motivo da opção pelo recorte temporal	N/A	N/A	Detalhamento por função e subfunção orçamentária.
Classificação por meio de funções e subfunções orçamentárias	Sim	Sim	Sim
Percentual de estados e Distrito Federal ou municípios com informação disponível	N/A	100%	Varia ano a ano. 2014: 91% (pior) 2007: 99% (melhor)
Considerações		<p>Possível quebra de série histórica por conta das diferentes fontes dos dados.</p> <p>Limitações em relação à disponibilidade dos dados pelas variáveis desejadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A distinção entre empenhado, liquidado e pago está disponível a partir de 2011, entre 1995 e 2010 a categoria é "Não informado"; - Entre 1995 e 2001 habitação e urbanismo compõem a mesma função orçamentária; - Dado por subfunção orçamentária está disponível a partir de 2004; - Não há dados faltantes para um estado específico em nenhum ano. Mas para alguns estados os dados para algumas funções/subfunções orçamentárias é zero ou missing. Pode ser que simplesmente o estado não tenha executado recursos em tal função/subfunção orçamentária. 	Entre 2005 e 2012 há informação sobre valores empenhados. A distinção entre empenhado, liquidado e pago está disponível desde 2013.

Tabela 2: Composição de fontes de dados em nível de funções orçamentárias e estágio da despesa pública. Elaboração própria.

Composição de fontes de dados em nível de funções orçamentárias e estágio da despesa pública				
Ano	Valores Empenhados	Valores Liquidados	Valores Pagos	Estágio despesa Não informado

1995				Estadual
1996				Estadual
1997				Estadual
1998				Estadual
1999				Estadual
2000	Federal	Federal	Federal	Estadual
2001	Federal	Federal	Federal	Estadual
2002	Federal	Federal	Federal	Estadual
2003	Federal	Federal	Federal	Estadual
2004	Federal	Federal	Federal	Estadual
2005	Federal e municipal	Federal	Federal	Estadual
2006	Federal e municipal	Federal	Federal	Estadual
2007	Federal e municipal	Federal	Federal	Estadual
2008	Federal e municipal	Federal	Federal	Estadual
2009	Federal e municipal	Federal	Federal	Estadual
2010	Federal e municipal	Federal	Federal	Estadual
2011	Federal, estadual e municipal	Federal e estadual	Federal e estadual	
2012	Federal, estadual e municipal	Federal e estadual	Federal e estadual	
2013	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	
2014	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	
2015	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	
2016	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	
2017	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	
2018	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	
2019	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	
2020	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	

2021	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	Federal, estadual e municipal	
------	-------------------------------	-------------------------------	-------------------------------	--

No âmbito da pesquisa em desenvolvimento é possível traçar alguns resultados preliminares a partir do banco de dados construído.

Sem sombra de dúvidas, os resultados preliminares reforçam a importância do sistema de orçamentos públicos brasileiro, mesmo no momento histórico atual, sendo esse sistema estratégico para pensarmos o urbano no país - mercado, produção e circulação (provisão) -, de modo articulado, de modo multi- e transescalar. Isso porque os diversos orçamentos públicos operam gastos em habitação e urbanismo no país. Esses valores oscilam anualmente, ainda que seja possível verificar a persistência do objeto, os orçamentos públicos, para o tema no país atualmente. Destaca-se assim a importância da construção de um método e informações que permitam avaliar esse fenômeno em nível nacional e de forma sistêmica, considerados todos os orçamentos do país.

Por "momento histórico atual" nos referimos ao cenário de austeridade fiscal permanente no país. Uma das hipóteses levantadas por nós é que o cenário de austeridade fiscal permanente no país parece se materializar com a fragmentação do financiamento fiscal da habitação e do urbanismo no país, alavancada pela diminuição relativa dos níveis nacional e intermediário da federação nos gastos em habitação e urbanismo. Essa afirmação sugere que o cenário de austeridade fiscal permanente e seus impactos merecem ser melhor compreendidos em termos qualitativos a partir de novos esforços de pesquisa no campo do planejamento urbano e regional.

Em termos de avaliação multi- e transescalar, considerados União, estados, Distrito Federal e municípios, os resultados preliminares da pesquisa iluminam a execução dos recursos orçamentários nas funções habitação e urbanismo pelos diferentes níveis de governos. Mas isso não significa o protagonismo de determinado nível da federação em relação à provisão de infraestruturas e serviços urbanos e habitacionais, necessariamente. Isso pois é sabido que grande parte da capacidade de gasto subnacional é possível por conta da repartição de recursos financeiros no sistema federalista, destacadas as transferências intergovernamentais obrigatórias. Ou seja, não necessariamente o gasto local em habitação e urbanismo remonta à cobrança de Imposto Sobre Serviços e Imposto Predial e Territorial Urbano, de modo que a compreensão sistêmica sobre os orçamentos permanece pertinente para as pesquisas.

As análises preliminares apresentadas por esta seção denotam a relevância teórica, empírica e metodológica do entendimento sobre a provisão em termos de políticas e orçamentos públicos. Também no que se refere à análise sobre produtos e serviços que compõem os gastos em habitação e urbanismo, acerca do significado material da política urbana e habitacional no país, e inclusive por meio do estudo de contratos de obras e convênios. Avançar em termos qualitativos pode exigir a construção de correlações e/ou indicadores em nível subnacional para o território nacional. E a articulação entre estudos quantitativos e qualitativos pode representar avanços em termos do entendimento da estrutura de financiamento, articulação entre níveis de governos e orçamentos públicos, agentes, de modo a informar sobre a rede de provisão de infraestruturas e serviços urbanos e habitacionais.

5. Considerações gerais

A análise das políticas urbanas e habitacionais parece ser um vaso comunicante entre campos do conhecimento, destacadamente o campo de análise de políticas públicas e o campo do planejamento urbano e regional. E a categoria provisão e os recursos orçamentários, aplicados para o caso dos estudos sobre serviços e infraestruturas urbanas e habitacionais, podem ser um cordão que conecta diferentes esforços de pesquisa e permitir a articulação entre campos do

conhecimento ainda que, claro, devam ser consideradas as particularidades teóricas, empíricas e metodológicas apresentadas pelas diferentes comunidades epistêmicas mencionadas acima.

De modo específico, o presente artigo argumenta que a categoria provisão, ou rede de provisão se utilizada num sentido sistêmico, pode apoiar, de modo geral, a articulação compreensiva entre as esferas de produção e consumo de bens e serviços, assim como implica a mobilização de processos sociais e tempos históricos, de modo a identificar as estruturas que caracterizam tal provisão, além de fatos conjunturais. As dimensões relacionais estabelecidas entre formas de provisão, construção, promoção, produto, comercialização, agentes, propriedade, regulação, financiamento, terra, para além de enfoques deterministas e voluntaristas, apoiam a compreensão sobre o espaço e as cidades brasileiras.

Ainda, a literatura analisada por este artigo sugere que a ideia de provisão apoia avaliações sobre concentração e difusão de autoridade política, sobre a produção, desempenho, resultados e impactos de políticas públicas, e mesmo sobre as desigualdades territoriais. A provisão pode iluminar interações entre níveis de governo em termos de formulação e execução de políticas públicas, sobre as dinâmicas de supervisão e capacidades das esferas nacional e subnacional. E a atenção aos agentes privados apoiar a reflexão sobre capacidades estatais, sendo essas constituídas em arenas formais e informais de interação entre estado e sociedade. Além disso, é possível que os estudos sobre a provisão em políticas públicas sinalizem dinâmicas de cooperação e disputas em torno de instrumentos, regulações, recursos financeiros e, no caso das políticas urbanas e habitacionais, isso incorpora outros matizes ao ser considerada a tipologia e tipos de bens, obras e serviços, planos, programas finalísticos, projetos, convênios, contratos, provedores e agentes, território e o espaço.

Desse modo, denota-se a relevância da compreensão sobre a produção do ambiente construído para se pensar as infraestruturas e serviços urbanos e habitacionais, inclusive em termos de política pública.

No entanto, a validade analítica da categoria provisão e a possibilidade de articulação entre campos do conhecimento, mesmo considerado o processo não linear da prática de investigação, não desobriga estabelecer com clareza o objetivo e o diálogo com uma literatura específica, com vistas inclusive a uma maior objetividade das contribuições científicas. Além de um conceito guarda-chuva, a provisão pode ser um modo de iluminar especificidades dos fenômenos sociais, políticos, institucionais e espaciais, com atenção a estruturas e agências de modo articulado. Contudo, não basta indicar amplamente a relação entre agentes estatais e privados, por exemplo, sendo necessário estabelecer suas hierarquias, interações, coerções e constrangimentos, formas, processos e ritmos, dentre outros elementos de investigação conforme explicitado ao longo do texto.

Em termos metodológicos, a análise sobre o sistema de orçamento público sinaliza a existência de uma rede de provisão de infraestruturas urbanas e regionais no país, a constituição de mercados, produção e consumo, gerais e específicos em todo o território nacional. Entender essa rede de provisão pode permitir compreensões sobre as cidades e sobre o estado, e mesmo permitir avanços em termos de aplicação do conhecimento científico, como definições institucionais acerca de programas finalísticos, agentes tomadores de recurso, funding. Isso pois certamente entender e fomentar a provisão habitacional por meio do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é diferente de se pensar a provisão habitacional por meio da operação de crédito imobiliário subsidiado por meio de agentes financeiros e privados (Cf. Filocomo e Royer, 2020), e pensar o custeio das intervenções estatais com recursos fiscais também.

Uma perspectiva multinível, trans- e multiescalar é pertinente, em associação às interações entre agentes estatais e não-estatais e macrocondicionantes econômicos e sociais, estratégicos à compreensão de problemas complexos, multideterminados e persistentes. Avançar sobre isso pode inclusive apoiar o debate sobre as decorrências da implementação da Emenda Constitucional 95 no ano de 2016 e a vida nas cidades do país.

Literatura consultada

- ALMEIDA, M. H. T. . Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo - ANPOCS, v. 10, n.28, p. 88-108, 1995.
- ARRETCHE, M.T. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M.T. 2016. "Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil." in Ben Ross Schneider (ed). *New Order and Progress: Development and Democracy in Brazil*. Oxford University Press. Pp. 162-186.
- ARRETCHE, M.T. DEMOCRACIA E REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ECONÔMICA NO BRASIL: A INCLUSÃO DOS OUTSIDERS. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 2018, v. 33, n. 96.
- BALL, Michael. The development of capitalism in housing provision. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 5, n. 2, p. 145-177, 1981.
- Barberis, Eduardo. 2010. "Methods and contexts in the study of rescaling", in Yuri Kazepov (ed.) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Farnham: Ashgate. Pp. 431–69.
- Bichir, Renata, Gabriela Horesh Brettas, and Pamella Canato. 2017. "Multi-level Governance in Federal Contexts: the social welfare Policy in the City of Sao Paulo." *Brazilian Political Science Review* 11(2).
- Bichir, R (2018). GOVERNANÇA MULTINÍVEL. Brasília, Ipea: Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI) no. 18, dezembro de 2018.
- Bichir, Renata, Simoni, Sergio e Pereira, Guilherme. SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 2020, v. 35, n. 102.
- Bichir, R; Pereira, G.; Gomes, M. INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *Novos Estudos Cebrap*, V40, n01, 57-79, JAN.– ABR. 2021.
- Bruch, Sarah K. and KaLeigh K. White. 2018. "Politics, State Discretion, and Retrenchment in Safety Net Provision: Evidence from the U.S. in the Post-Welfare Reform Era" *Cambridge Journal of Regions, Economy, and Society* 11(3): 459-483.
- MARICATO, E.. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole* (PUCSP), v. 21, p. 33-52, 2009.
- Esping-Andersen, G. Power and distributional regimes. *Politics and Society*, v. 14, n. 2, pp. 185-222.
- Filocomo, Giusepe e Royer, Luciana de Oliveira Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2000-2016. *Cadernos Metrópole* [online]. 2020, v. 22, n. 49 [Acessado 3 Agosto 2022] , pp. 811-840. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4907>>.
- Gomes, Sandra. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. *Brazilian Political Science Review*, 2010 4(2).
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review* 97(2): 233–243.
- Hussein Kassim & Patrick Le Galès (2010) Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach, *West European Politics*, 33:1, 1-21, DOI: 10.1080/01402380903354031.

Kazepov, Yuri & Barberis, Eduardo. Social welfare Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective. In: MARX, IVE & NELSON, KENNETH. Minimum Income Protection in Flux. Palgrave Macmillan, 2013.

KOWALTOWSKI, D. C. C. K.; GRANJA, A. D. ; MOREIRA, Daniel de Carvalho ; PINA, Sílvia A Mikami G ; OLIVA, C. A. ; CASTRO, M. R. . The Brazilian Housing program 'Minha Casa Minha Vida' - A Systematic Literature Review -. Journal of the Korean housing association, v. 26, p. 35-42, 2015.

Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer, and Harald Baldersheim. 2016. "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)." *Regional and Federal Studies* 26(3): 321-357.

LOJKINE, Jean. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARQUES, E. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, p. 8–35, 2013.

MARQUES, E. Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil. *Textos para Discussão CEM (Online)*, v. 18, p. 1-55, 2016a.

MARQUES, E. Novos estudos CEBRAP [online]. 2016b, v. 35, n. 2, pp. 15-33.

MEDRANO, LEANDRO SILVA; BARROS, LUIZ ANTONIO RECAMÁN ; CHAGAS, MARIANA MARTINEZ WILDEROM ; GRAZZIANO, RAPHAEL . A presença de Henri Lefebvre no debate acadêmico contemporâneo da arquitetura. *PARC : PESQUISA EM ARQUITETURA E CONSTRUÇÃO*, v. 8, p. 170-180, 2018.

Menicucci, Telma Maria Gonçalves, Costa, Luciana Assis e Machado, José Ângelo. Pacto pela saúde: aproximações e colisões na arena federativa. *Ciência & Saúde Coletiva [online]*. 2018, v. 23, n. 1, pp. 29-40.

Meza, Oliver. Punctuated equilibrium in multilevel contexts: How federal and state level forces feedback into shaping the local policy agenda in Mexico. *Policy Stud J.* 2021;00:1–20.

Minas, Renate, Vibeke Jakobsen, Timo Kauppinen, Tomas Korpi, and Thomas Lorentzen. 2018. "The Governance of Poverty: Welfare Reform, Activation Policies, and social welfare Benefits and Caseloads in Nordic Countries." *Journal of European Social Policy* 28(5): 487-500.

Obinger, Hebert, Francis G. Castles, and Stephan Leibfried (eds). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York, NY: Cambridge University Press. Introduction: Federalism and the Welfare State, 2005.

PERES, U. D.. Análise da Governança do Orçamento Público. In: Eduardo Cesar Leão Marques. (Org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. 1aed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, v. 1, p. 111-140.

PERES, U. D.; PEREIRA, F. . Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política. In: Valdemir Pires; Andre Rehbein Sathler. (Org.). *Gestão Orçamentária Inovadora: desafios e perspectivas no Brasil*. 1ed. Brasília: Senado Federal/Coordenação de Edições Técnicas, 2018, v. 1, p. 80-106.

PERES, U. D.; CAPUCHINHO, C. B. ; PEREIRA, L. S. . Comparação das Despesas Estaduais por Etapa de Ensino e os Desafios para Avançar no Novo Fundeb1,2. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 30, p. 59-68, 2021.

Pierson, Paul, 'Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy', *Governance*, vol. 8 (1995), no. 4, pp. 449–78, p. 450.

Pires, R. R. C.; Gomide, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, N/ 19, 2018.

Sellers, Jefferey & Lindstrom, Anders. Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 4, October 2007.

Shimbo, Lucia Zanin. *O concreto do capital: os promotores do valor imobiliário nas cidades brasileiras* / Lucia Zanin Shimbo. -- São Carlos, 2020.

TOPALOV, Christian. *Les Promoteurs immobiliers: Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris: Editora Mouton, 1974.

Tortola, Pier Domenico. Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research* 56: 234–250, 2017. doi: 10.1111/1475-6765.12180.

VILLAÇA, F. O território e a dominação social. In: FERREIRA, J. S. W.; LEITÃO, K. O. . Dossie: cidades em conflito, conflitos nas cidades. *Margem Esquerda*, v. 24, p. 29-30, 2015.

¹ Agradecemos à Renata Mirandola Bichir pelos comentários sobre a versão preliminar deste texto. Agradecemos ao Gabriel Zanlorenssi pelo apoio com a sistematização de dados.

² Conforme Topalov, Lojkine, Villaça, dentre outros.

³ Para uma análise sobre o estado da arte a respeito da análise de políticas de bem-estar social com enfoque sobre reformas de descentralização e governos subnacionais, dentre outros, consultar Gomes (2010). Hooghe e Marks (2003) apresenta as "ilhas de teorização" e diferentes significados para o conceito de governança.

⁴ Tortola (2010) apresenta análise crítica sobre o conceito de multilevel governance.

⁵ Esping-Andersen (1985) apresenta tipos heurísticos de estados de bem-estar social.

⁶ É interessante notar a trajetória histórica do fenômeno retratado por Sellers, Jefferey e Lindstrom (2007). Os poderes dos governos locais são importantes componentes do estado em sociedades predominantemente rurais, como a sueca do século XIX. As paróquias assumiram responsabilidade por funções do bem-estar social por volta de 1760 (p.623). Desde 1862, data de sua criação, as localidades suecas possuíam poder para atuar autonomamente. Durante o século XIX e início do século XX, elas adquiriram e ampliaram seus poderes em termos de planejamento, provisão de infraestrutura, construção de estradas, educação e serviços sociais (p.624).

⁷ Os resultados apresentados por Ladner, Keuffer e Baldersheim (2016) reforçam a tendência geral de descentralização mas com grande variação entre os países e de acordo com dimensões específicas de análise.

⁸ Sobre a abordagem da sociologia política em prol da análise de políticas públicas consultar inclusive Hussein e Le Galès (2010).

⁹ Segundo a autora, o argumento não se encaixa bem com políticas urbanas, infraestrutura, coleta de lixo, moradia, transporte público, já que a regulação nacional é limitada com a exceção de alguns programas, não é regular nem universal, e a esfera local tem alto grau de discricionariedade (Arrette, 2016; p.166).

¹⁰ Estudos específicos sobre o orçamento público adotam o incrementalismo enquanto clivagem teórica. O pressuposto neste modelo é a crítica ao "modo heroico" de indivíduos e governos na produção de políticas públicas, não é suficiente a vontade política na explicação dos gastos públicos. Isso pois, mais do que inflexões, o gasto público é principalmente o resultado de pequenos ajustes sucessivos, e nem sempre reflexos de uma clara lista de problemas, numa crítica a modelos racionalistas. E também porque o comprometimento dos recursos públicos não são renovados de acordo com os ciclos eleitorais, já que uma urbanização de favelas, a provisão de infraestruturas urbanas e habitacionais, certamente pode durar mais de quatro anos, e a responsabilidade sobre o custeio de determinada licitação e/ou contratações permanece para além das mudanças na composição do governo, por exemplo. O foco desta seção não é, contudo, a síntese sobre os principais modelos teóricos utilizados no estudo do orçamento público, mas principalmente como o gasto público informa a análise de políticas públicas. Para maiores informações sobre o estudo do orçamento público consultar Peres (2018) e Peres e Pereira (2018).

¹¹ Obinger et al. (2005; pp.311-4) discorrem ainda mais sobre possíveis relações entre gasto e a compreensão de fenômenos econômicos, sociais e políticos em estados federalistas.