



Budget distribution in public housing policies in the municipality of Maceió from 2016 to 2019

Distribuição orçamentária nas políticas públicas de habitação do município de Maceió no período de 2016 a 2019

MACEDO, Hugo de Barros Callado⁽¹⁾; OLIVEIRA, Monise Morais de⁽²⁾; RITA, Luciana Peixoto Santa⁽³⁾; GUIMARÃES, Rodrigo Gameiro⁽⁴⁾; GONÇALVES, Bruno Setton⁽⁵⁾

⁽¹⁾ 0000-0002-7986-6821; Mestrando do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/ UFAL. Maceió, Alagoas (AL), Brasil. hugo.macedo@feac.ufal.br.

⁽²⁾ 0000-0002-5910-7924; Mestranda do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/ UFAL. Maceió, Alagoas (AL), Brasil. Monise.oliveira@feac.ufal.br.

⁽³⁾ 0000-0002-1348-2681; Docente do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/ UFAL. Maceió, Alagoas (AL), Brasil. Luciana.santarita@feac.ufal.br.

⁽⁴⁾ 0000-0002-3694-4260; Docente do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/ UFAL. Maceió, Alagoas (AL), Brasil. rgameiro@feac.ufal.br.

⁽⁵⁾ 0000-0002-3866-1870; Docente do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/ UFAL. Maceió, Alagoas (AL), Brasil. bruno.setton@arapiraca.ufal.br.

conteúdo expresso neste artigo é de inteira responsabilidade dos/as seus/as autores/as.

ABSTRACT

Housing public policies are one of the main tools that guarantee the social right to housing. This article seeks to investigate how budgetary housing resources are distributed and spent in the city of Maceió and relates this scenario to the housing deficit indices in the period from 2016 to 2019 through the light of the punctuated equilibrium theory. As for the methodological procedure, qualitative and quantitative exploratory research was carried out on the subject and data were compared. The results signaled that the issue of housing is undervalued by government actors and that the consequences surrounding it are not visualized. In addition, to the fact that budgetary barriers reduce the incentive to build transversal and perennial public policies.

RESUMO

Políticas públicas para habitação são uma das principais ferramentas de garantia ao direito social à moradia. O presente artigo busca investigar como é distribuído e gasto os recursos orçamentários de habitação no município de Maceió e relaciona esse cenário aos índices de déficit habitacional no período de 2016 à 2019 à luz da teoria do equilíbrio pontuado. Quanto ao procedimento metodológico, foi realizada uma pesquisa exploratória qualitativa e quantitativa sobre o tema e comparação dos dados. Os resultados sinalizaram que a questão da habitação é pouco valorizada pelos atores governamentais e que não são visualizadas as consequências que a cercam. Além de que as barreiras orçamentárias reduzem o incentivo para construção de políticas públicas transversais e perenes.

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

Histórico do Artigo:

Submetido: 15/02/2023

Aprovado: 17/02/2023

Publicação: 15/05/2023



Keywords:

Public Policies, Budget Distribution, Housing, Housing Deficit, Maceió.

Palavras-Chave:

Políticas Públicas, Distribuição Orçamentária, Habitação, Déficit Habitacional, Maceió.

Introdução

A questão de habitação constitui um problema público crítico que se coloca a frente das principais preocupações dos governos no Brasil e no mundo, considerando suas influências diretas nas dimensões econômicas, sociais e políticas.

O direito à moradia se trata de uma garantia fundamental do ser humano. Mais além, o direito à moradia digna satisfaz necessidades básicas de conforto e proteção. Todo cidadão tem direito a moradias adequadas para a sua própria existência. Esse direito está presente na Constituição de 1988, art. 6º e foi inserido como direito social após a alteração das Emendas Constitucionais 26 e 64:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, p.5).

Com efeito, as mudanças ocorridas na Constituição Federal de 1988 possibilitaram o compromisso do Estado enquanto agente garantidor do direito social de moradia a todo cidadão brasileiro. Este direito assegura não somente um espaço físico para morar, considera também o direito de viver com dignidade, segurança e paz. Em outras palavras, não basta ter uma habitação, ela precisa também apresentar-se adequada, com infraestrutura básica para viver de maneira digna.

Por “habitação adequada”, são levados em conta os fatores, climáticos, ecológicos, sociais, econômicos e culturais. E com base no entendimento desses fatores as políticas habitacionais devem ser implementadas.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas elencaram 7 elementos dos quais valem ressaltar os seguintes (UNITED NATIONS, 1994):

- a. Habitabilidade: a habitação adequada deve proteger seus habitantes de ameaças estruturais e de riscos à vida, como desmoronamento;
 - b. Custo acessível: a habitação adequada deve ser a um nível de custo financeiro que não ameace ou comprometa a obtenção e satisfação das necessidades básicas de quem a habita e;
 - c. Localização: a habitação adequada deve estar em um local que tenha acesso possível a opções de serviços básicos como saúde, trabalho, educação, entre outros.
- [...]

Todavia, mesmo que esteja prevista na Constituição e assegurada nos elementos delimitados por organizações internacionais, a efetivação do direito à moradia ainda é uma realidade distante em nosso país. Esta conjuntura constata a ausência ou representatividade mínima de políticas públicas de habitação na agenda governamental brasileira.

Portanto, é de extrema relevância compreender como esta política setorial se evidencia mediante a um conjunto de várias outras políticas públicas que são incluídas no radar dos

atores governamentais e que ganham menor ou maior atenção em determinados períodos por representar as causas de cada gestão.

As decisões pelo estabelecimento da agenda de determinada política pública dependem das predileções e prioridades dos formuladores de políticas públicas, que devem utilizar os recursos públicos de acordo com as necessidades sociais identificadas (Abreu & Gomes, 2013).

O instrumento utilizado pela gestão pública para assegurar a utilização dos recursos públicos e que possibilita a organização dos projetos, ações e operações setoriais é o orçamento público. Harada (2017) ressalta que o orçamento não é apenas uma simples ferramenta contábil e administrativa, assumindo o papel de espelhar a vida econômica da nação e orientando a atuação do Estado sobre a economia. A função de planejamento e execução dos recursos é dever do Estado e garante a formulação das ações nacionais, planos regionais e setoriais.

À vista disso, este artigo busca investigar como é distribuído e gasto os recursos orçamentários de habitação no município de Maceió e relaciona esse cenário aos índices de déficit habitacional no período de 2016 a 2019, com o propósito de refletir sobre a importância de políticas públicas de habitação mais robustas na esteira de ações governamentais do poder público. Em relação ao recorte geográfico, a cidade de Maceió foi escolhida por ter apresentado um crescimento exponencial no que se refere ao déficit habitacional e pelo destaque de um dos maiores desastres geológicos sofridos pelos cidadãos maceioenses.

No que se refere ao recorte temporal sobredito, o período de 2016 a 2019 foi escolhido por ser o estudo mais recente do déficit habitacional disponibilizado pela Fundação João Pinheiro - FJP, até o presente momento. Esse estudo chama-se “Relatório do Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019”, fruto de um contrato celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR e a Fundação João Pinheiro – FJP em 2020 e disponibilizado em 2021 no site oficial da instituição de pesquisa.

O referido diagnóstico irá subsidiar as análises e as correlações de dados do artigo. Em sua análise, a FJP relaciona déficit habitacional à deficiência de moradias em relação à habitantes, que inclui as que não possuem condições de serem habitadas por desgaste estrutural ou que foram construídas em condições precárias. Além disso, constituem o cálculo de déficit habitacional as famílias que estão impossibilitadas de construir um ambiente adequado para a coabitação de suas famílias e as que não conseguem pagar aluguel ou vivem em imóveis que não foram construídos para fins residenciais, improvisados.

Neste sentido, ao considerar que a garantia do direito à moradia está diretamente relacionada à criação de políticas públicas para habitação por parte do poder público, o presente artigo pretende levar à luz uma questão primordial: Durante o período de 2016 a

2019, o claro aumento no déficit habitacional no Município de Maceió foi priorizado na distribuição orçamentária das políticas públicas de habitação?

O objetivo geral deste estudo é compreender como ocorreu a distribuição orçamentária para o setor de habitação e provocar uma reflexão acerca da influência deste histórico nos indicadores do déficit habitacional em Maceió no período de 2016 a 2019. Além disso, pretende analisar - à luz da teoria do equilíbrio pontuado - o histórico das políticas habitacionais no Brasil com um recorte mais específico em Maceió; identificar possíveis causas do crescimento nos índices de déficit habitacional na capital alagoana e; verificar se há distribuição orçamentária que assegure ações governamentais efetivas a favor da redução do déficit habitacional no município estudado.

O estudo possui algumas implicações teóricas e práticas que podem contribuir para estudos futuros sobre o tema, visto que há uma carência no campo de pesquisa relacionado ao entendimento da real efetividade das políticas públicas de habitação ao longo dos anos no município de Maceió e das variáveis externas que implicaram em mudanças significativas no contexto de déficit habitacional. Ainda reforça a construção de conhecimento sobre o problema e provoca reflexões quanto as soluções coletivas possíveis para melhoria urbana.

O presente estudo está fragmentado em cinco partes. Na primeira parte, encontra-se a introdução, que conta com um pequeno recorte histórico-legal sobre o direito à moradia e políticas de habitação no Brasil, Alagoas e Maceió, respectivamente. Já a segunda possui foco no levantamento de conceitos, com recorte nos marcos legais referentes ao direito à moradia, nas políticas públicas de habitação, além de apresentar conceitos de distribuição orçamentária e da teoria do equilíbrio pontuado, que serviram como ferramentas de compreensão das definições e contextos relacionados ao déficit habitacional, políticas públicas de habitação e distribuição orçamentária no município de Maceió. Na terceira parte, foram sinalizados os procedimentos metodológicos. Os resultados alcançados foram pontuados na quarta parte, enquanto as considerações finais foram consolidadas na última parte, buscando evidências para entendimento do contexto, oportunidades e lacunas do presente estudo.

Referencial Teórico

Para sustentação do escopo deste artigo e das análises realizadas buscou-se apresentar nesta seção o referencial teórico norteador da presente pesquisa. Primeiramente, levantaram-se os principais marcos legais referentes ao direito à moradia, no âmbito federal, do estado de Alagoas e do município de Maceió. No tópico subsequente, os conceitos de políticas públicas e de políticas públicas de habitação, além de uma breve introdução sobre a teoria do equilíbrio pontuado. Por fim, destacam-se os conceitos de distribuição orçamentária assim como o da teoria do equilíbrio pontuado, relacionada aos conceitos previamente descritos.

Marcos legais: Direito à moradia nos níveis federal, estadual e municipal

O direito à moradia só aparece de forma explícita na Constituição doze anos após sua promulgação - em 1988 - através da Emenda Constitucional no 26, de 10 de fevereiro de 2000, transcrito em seu Art. 6º da seguinte forma: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Ademais, o Art. 21º versa sobre a institucionalização de diretrizes para o desenvolvimento urbano, sobre as formas de habitação, saneamento básico e transportes urbanos, e o Art. 23º sobre as competências da União, Estados e Municípios na promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Por fim, cabe aos Municípios o ordenamento e promoção de seus territórios através de seus controle e planejamento somados ao parcelamento e ocupação do solo, presente no Art. 30º da Constituição Federal.

Já a Constituição do Estado de Alagoas em sua Seção II, que trata das disposições legais específicas de cada município, respeitadas os princípios estabelecidos pela Constituição da República e pela Estadual, em seu Art. 12 explica sobre as competências de matérias pertinentes ao interesse peculiar. Dentre elas a do inciso VI: “promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Por fim, a Lei Orgânica do Município de Maceió, no capítulo II, explica sobre as competências participativas do município com a União Federal, o Estado de Alagoas e a comunidade. Dentre esses, está presente no Inciso VI:

"Promover e executar programas de construção de moradias populares, observadas as condições de habitabilidade compatíveis com a dignidade humana, inclusive no que toca ao atendimento, aos núcleos residenciais, por serviços adequados de transportes coletivos e saneamento básico."

Políticas públicas de habitação

Para os fins pretendidos neste artigo serão apresentados os conceitos de políticas públicas e um breve histórico de políticas públicas de habitação.

Para Gonçalves e Capella (2016), as políticas públicas são respostas para problemas percebidos pelo governo, o que não exclui a possibilidade de as organizações não governamentais influenciarem, direcionarem, controlarem ou até mesmo contribuírem na formulação de políticas públicas. Ademais, Secchi (2013) afirma que as políticas públicas são multicêntricas, ou seja, envolvem outros atores que não somente os governamentais; referem-se à ação (e não à omissão ou negligência) e; podem ser visualizadas e trabalhadas em níveis estruturantes (estratégicos), intermediários ou operacionais. Em outras palavras, as políticas públicas possuem várias arenas e partes interessadas que precisam dialogar constantemente em busca de soluções efetivas para a população.

Uma vez que a sociedade está imersa em diversos problemas sociais, sejam eles de segurança, saúde, educação, habitação ou outros, a ação governamental torna-se essencial para

satisfação das necessidades dos cidadãos. Sob essas circunstâncias, as políticas públicas destinam-se como um mecanismo de apoio aos governantes para execução de ações efetivas no combate dos problemas sociais.

Isto é, a política quando estabelecida para o enfrentamento de um problema que afeta a coletividade, denota-se uma política pública, que representa uma orientação à atividade ou uma passividade de alguém (Secchi, 2013). As políticas públicas, por assim dizer, constituem ações governamentais direcionadas para sanar problemas e desafios públicos identificados.

As políticas públicas são, portanto, criadas pelo Estado em resposta às necessidades da sociedade e de si próprio (Cunha e Cunha, 2002). Para Souza (2006), a política pública é tida como o campo do conhecimento que visa tanto colocar o governo em ação como analisar esta ação e sendo necessário propor mudanças ao curso desta ação.

Isso posto, vale destacar que Segundo Almeida (2011), políticas públicas voltadas ao problema social da habitação precisam buscar formas de viabilizar e regulamentar a oferta de crédito a um custo que torne possível o acesso da população carente. No Brasil, alguns marcos se mostram importantes no recorte histórico sobre Políticas Públicas de Habitação.

Em 1964, por exemplo, a Lei nº 4.380 unificou as políticas habitacionais no âmbito federal, definindo objetivos/metas e a estrutura de um mecanismo completo, o Sistema Financeiro da Habitação – SFH. Essa mesma lei criou o Banco Nacional da Habitação – BNH, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda cujo objetivo era promover financiamentos à produção de empreendimentos habitacionais (Caixa, 2012).

Duas décadas depois - no período de redemocratização do Brasil - vários atores sociais foram inseridos no processo de formulação de políticas públicas para a habitação, inaugurando uma nova era no direito de moradia ao cidadão brasileiro, que deixa de ser apenas usuário para ser sujeito ativo na construção das políticas para habitação. Na transição dos anos 1980 para 1990, o surgimento e fortalecimento de movimentos sociais traz o povo para a arena de discussão dessas políticas, passar a existir então a União Nacional de Movimentos por Moradia (UNMM) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), que dão suporte à Central de Movimentos Populares (CMP), cujo principal papel é atuar nas áreas sociais, direito à moradia, e demais questões urbanas no Brasil.

Ademais, a elaboração da Constituição Federal de 1988 representou um marco na inserção de atores sociais na legitimação das políticas urbanas e habitacionais. Uma das principais conquistas desses movimentos populares foi a inclusão de um capítulo que trata a Política Urbana, como resultado do Fórum Nacional pela Reforma Urbana.

O ano de 1996 foi marcado pelo lançamento oficial da política nacional de habitação do governo Fernando Henrique Cardoso, entretanto apenas em 1998 foi consolidada chegando até 2002 como política estruturante.

No primeiro mandato do governo Lula, a política habitacional adquire um papel de destaque na agenda de políticas públicas federais. As orientações político-ideológicas têm

influência direta na construção das políticas públicas. Lula deixou dois principais marcos referentes ao direito de habitação nos seus dois mandatos. Ainda em 2002, foi criado o Ministério das cidades, e em 2009 foi criado o “Programa Minha Casa, Minha Vida”, com objetivo de reduzir o déficit habitacional no Brasil a nível federal, o maior marco do país, no que concerne a políticas de habitação.

Assim, a teoria do equilíbrio pontuado se cruza conceitualmente com a de políticas públicas ao entender que o primeiro perpassa pela dinâmica da segunda que se alterna entre o ciclo de mudanças normais, periódicas, esperadas, mas que é cruzado por períodos de rupturas profundas e mudanças substanciais (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Ainda de acordo com Repetto (2006), a agenda de políticas públicas, por mais que seja complexa e dinâmica, pode sofrer mudanças que levem a caminhos diversos dos planejados, mesmo que seu histórico seja de resistência.

No próximo tópico, a teoria do equilíbrio pontuado será revisitada mais profundamente junto ao conceito de distribuição orçamentária.

Distribuição orçamentária e a Teoria do Equilíbrio Pontuado

Abreu e Gomes (2013) reforçam o papel que os formuladores de políticas públicas possuem no processo decisório de concretização da agenda de políticas públicas. Esse processo depende, em sua grande parte, de alguns fatores: das preferências e de quais questões sociais serão o foco dos formuladores, além das necessidades socioeconômicas identificadas no determinado momento e espaço político.

Por isso, cabe-se enquadrar a distribuição orçamentária como a alocação de recursos financeiros públicos com o objetivo de criar, desenvolver e manter bens e serviços que satisfaçam o bem-estar da sociedade, se tornando uma ferramenta garantidora da democracia (Afonso, 2006, p.10).

De acordo com Souza (2013), com a instauração da Constituição de 1988, a descentralização administrativa e política se consolidaram no Brasil. Silvestre et al. (2019) afirma que através do processo político-administrativo descentralizador, ocorre a transferência da tomada de decisão política e administrativa entre os diferentes entes governamentais. Junto a esse processo de descentralização vieram mecanismos de controle orçamentário pautados nos princípios da eficiência, eficácia e transparência: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Essas três ferramentas orçamentárias estão presentes nos ciclos orçamentários nacional, estaduais, assim como nos municípios – vale ressaltar que a união controla a maior parte dos recursos.

Quando se trata das ações dos tomadores de decisão na distribuição orçamentária, os diferentes cenários políticos apenas permitem que eles tenham ciência de uma quantidade limitada de alternativas. A esse modelo os teóricos clássicos deram o nome de escolha racional (Lidblom, 1959; Wildavsky, 1964).

Jones & Baumgartner (2012) também descrevem as ações dos formuladores de políticas públicas através da racionalidade limitada. Eles recebem informações das mais variadas fontes e origens, que implicam na escolha de uma determinada política em detrimento das demais. Esse método deu origem a outros modelos, como o método incremental, utilizado a partir do fim dos anos 1950 como base analítica para as mudanças na distribuição orçamentária de políticas públicas (Lindblom, 1959).

Contudo, entre os anos 1980 e 1990, o método incremental passou a ser questionado. True, Jones e Baumgartner (2007), enxergaram falhas na análise do processo político, que se tornava cada vez mais dinâmico. Com isso, o incrementalismo tornou-se pouco capaz de falsear suas hipóteses. Por outro lado, o método foi capaz de provar que as políticas públicas seguem por longos períodos estáveis, entretanto podem ser atingidas por mudanças significativas explicadas pela TEP - Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones, 1991, 2009).

Criada por Baumgartner e Jones (1991), a TEP assume que a mudança na distribuição do orçamento de políticas públicas não é exclusivamente incremental (Jones et al., 1998), ou seja, apesar de grande parte da distribuição orçamentária seguir sem muitas mudanças, há momentos de ruptura nos quais essa distribuição sofre variações abruptas causadas por fatores que fogem ao alcance dos formuladores de políticas públicas e do planejamento original da distribuição orçamentária.

O conjunto de conceito de políticas públicas, de distribuição orçamentária e da teoria do equilíbrio pontuado, aliado ao histórico de políticas públicas de habitação irá auxiliar para uma melhor compreensão das sessões que abordam a apresentação e discussão de resultados, e as considerações finais.

Pressupostos metodológicos

Essa pesquisa possui caráter predominantemente exploratório. De acordo com Queiroz (1992) uma pesquisa exploratória tem o comportamento humano e a realidade social que o cerca como base compreensiva, ou seja, esse tipo de pesquisa pretende conhecer as variáveis de determinado estudo e o contexto no qual ele está inserido.

Segundo Lima (2007) um processo de pesquisa carece de rigor científico, de modo a definir os métodos que serão utilizados. Um deles é a pesquisa bibliográfica que se caracteriza pelo cuidado com o objeto de estudo, além de um grupo de informações organizadas por procedimentos não aleatórios. A autora ainda caracteriza a pesquisa bibliográfica como revisão de literatura ou revisão bibliográfica.

Dito isso, o referente trabalho utilizou como ferramenta inicial de pesquisa a revisão de literatura concretizada através de pesquisas documentais (artigos, dissertações, leis, planos e

manuais), as quais juntas formaram o arcabouço basilar no processo de construção do conhecimento sobre os temas a serem tratados.

Como principal base de acesso de dados quantitativos de déficit habitacional, utilizou-se o site da Fundação João Pinheiro (FJP) que, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), vem construindo ao longo das últimas décadas relatórios anuais sobre o setor habitacional no país e a evolução de seus indicadores.

O relatório elaborado pela Fundação João Pinheiro serviu como base de dados secundários para a análise de déficit habitacional. Esta pesquisa fez um recorte temporal dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019. As estimativas do estudo foram alcançadas a partir de metodologia desenvolvida pela própria Fundação. Dentre outras informações relacionadas ao déficit habitacional e suas correlações, o estudo trouxe como resultado dados quantitativos de domicílios que representam o déficit em números absolutos, seus percentuais em relação ao total de domicílios particulares permanentes e improvisados e em relação ao total nacional.

Em suma, o cálculo feito pela Fundação João Pinheiro é demonstrado pela seguinte soma: habitação precária (ambientes improvisados ou inadequados para moradia); impossibilidade de coabitação, gasto excessivo com aluguel, não possuir lugar para habitar.

Como resultado, a FJP produziu - em 2021 - um estudo que demonstra a inadequação ou falta de estoque urbano de moradias no Brasil, em unidades da Federação e em algumas regiões metropolitanas, dentre as quais o município de Maceió está incluído. O documento faz parte do Programa Habitar/Brasil/BID e foi desenvolvido em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Além disso, utilizou-se dados relacionados a execução orçamentária com objetivo de compreender como a distribuição orçamentária ocorre no setor de habitação no município de Maceió. Isto foi possível por meio da análise do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), produzido pelo Tesouro Nacional através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI.

O RREO busca compreender o cenário fiscal dos municípios, estados e união, a partir da demonstração dos dados referentes a execução orçamentária das receitas e despesas, está respaldado na Constituição Federal exigida em seu artigo 165, §3, bem como as normas para sua elaboração e publicação foram estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

Isso posto, foram empregadas as ferramentas metodológicas de pesquisa qualitativa-quantitativa de forma integrada para a análise de dados secundários quantitativos coletados nos sítios eletrônicos da Fundação João Pinheiro – FJP, especificamente na seção de dados sobre o déficit habitacional na cidade de Maceió, e no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional - STN com recorte temporal de 2016 a 2019.

Para tanto, foi realizada uma análise comparativa do indicador de déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil realizado pela Fundação João Pinheiro de 2016 a 2019 para compreensão da evolução, estagnação ou piora do referido dado. Portanto, comparado a distribuição orçamentária na função habitação no mesmo período, a partir da investigação da dotação inicial fixada e das despesas liquidadas em seus orçamentos.

A coleta dos dados foi realizada através de pesquisas na Internet, especificamente nos sítios eletrônicos da Fundação João Pinheiro, Secretaria do Tesouro Nacional, Prefeitura de Maceió, Câmara Municipal de Maceió e portal da transparência. Os dados orçamentários foram extraídos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), bem como foram analisadas as Leis Orçamentárias Anuais e os Planos Plurianuais, somente as correspondentes aos anos que há disponibilização dos instrumentos.

Para efeito de captura do orçamento previsto para a política setorial estudada, foi verificada a classificação por funções que abrangem as subfunções habitação urbana e rural no relatório do Tesouro Nacional. Com esse fim, foram coletados os dados das rubricas orçamentárias “da função habitação” com recorte para a dotação inicial total, que representa o orçamento fixado na Lei Orçamentária Anual, e despesas liquidadas, que representam as despesas processadas, ou seja, as despesas em que a nota de empenho foi emitida, entregue e o serviço executado.

Por fim, o presente estudo se configura como uma pesquisa correlacional (Gressler, 2003), pois explora possíveis relações existentes entre dois fatores - a distribuição orçamentária e as políticas públicas de habitação em Maceió – e possibilita a pesquisa de variáveis que surgem através dos resultados obtidos.

Apresentação e discussão dos resultados

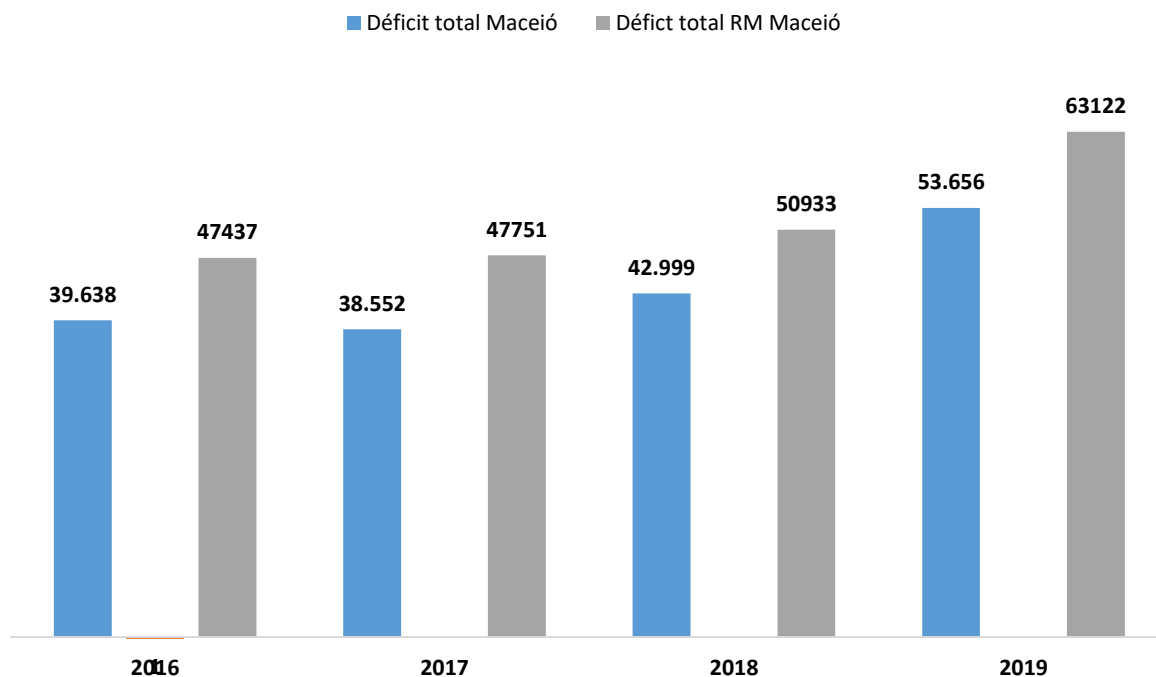
O estudo da Fundação João Pinheiro separa os dados por grandes regiões geográficas, unidades da Federação, regiões metropolitanas e o Brasil. Neste artigo, buscou-se trazer os números relacionados ao déficit total de Alagoas, da capital Maceió e da região metropolitana (RM) de Maceió, de maneira descritiva e por ordem cronológica, com início no ano de 2016 e término no ano de 2019.

Esta seção inicial dedica-se às análises dos dados norteadores do estudo. De modo a apresentar gráficos que demonstram visualmente os resultados obtidos quantitativamente integrados à discussão qualitativa.

No Gráfico 1 verifica-se uma análise isolada da evolução histórica do déficit habitacional em Maceió e na região metropolitana de Maceió, no período de (2016-2019), extraído do Relatório de Déficit Habitacional no Brasil da Fundação João Pinheiro (2021).

Gráfico 1.

Déficit Habitacional no Município de Maceió e Região Metropolitana de Maceió (2016-2019)



Nota: Déficit Habitacional no Brasil – Fundação João Pinheiro e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2016-2019; BRASIL, 2020. Data de extração: 14/12/2022. Elaboração dos autores, 2022.

Conforme demonstra o Gráfico 1, no ano de 2016 a RM (região metropolitana) de Maceió apresentou o déficit habitacional em área urbana de 46.794 domicílios, enquanto na área rural 643, chegando a um total de 47.437 que representou 11,3% do déficit habitacional no Brasil.

O município de Maceió apresentou, no mesmo ano, um total de déficit habitacional em 39.638 domicílios. Ao fazer um comparativo, o município de Maceió possui 83,6% do percentual do déficit habitacional do número total da região metropolitana.

Já no ano de 2017, foi registrado um acréscimo em relação a esses números: na região urbana da RM de Maceió o déficit atingiu 47.245 domicílios urbanos e 506 rurais, totalizando 47.751, porém diminuiu sua porcentagem em relação ao total do Brasil, 10,6%. O número de domicílios afetados no município de Maceió também sofreu uma pequena redução no período, totalizando 38.552 domicílios, ou seja, 80,7% do total da RM de Maceió.

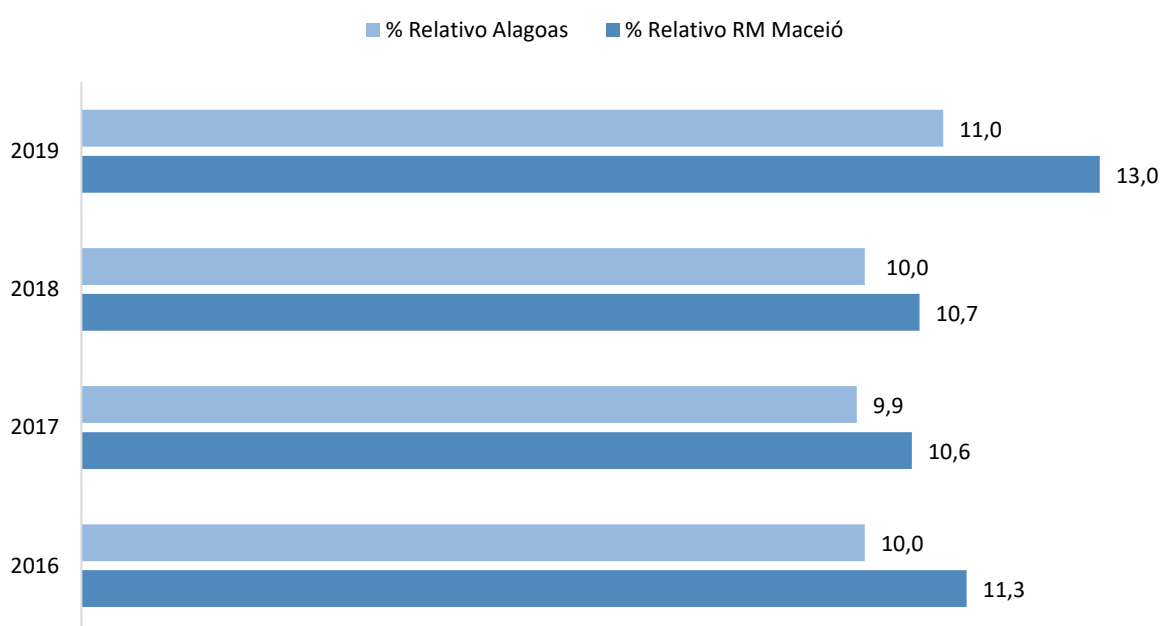
Em 2018, o perímetro urbano da RM Maceió chegou a 49.991 unidades e o rural a 942, que somados chegaram a 50.933, desses, 42.999 de domicílios eram da capital alagoana (84,4% da RM de Maceió). Esse crescimento fez com que aumentasse 1% na relação com o déficit total do Brasil, chegando a 10,7%.

O salto em 2019 foi bem significativo na área urbana da RM Maceió, 62.878 domicílios, enquanto a rural diminuiu para 244. Nesse ano, o total da soma ainda seguiu em alta tanto na RM quanto no município de Maceió: 63.122, sendo 53.656 só da capital, o que fez com que RM de Maceió atingisse seu maior percentual em relação ao total do Brasil, 13%, se tornando a região metropolitana com um dos maiores índices de déficit habitacional relativo ao total de domicílios particulares permanentes e improvisados em relação ao total do Brasil. No mesmo ano, o município de Maceió também atingiu o maior percentual de déficit habitacional em comparação à RM, 85%.

A seguir será analisado o Gráfico 2, no qual demonstrou-se a proporção da RM Maceió comparado ao déficit habitacional total do estado de Alagoas.

Gráfico 2.

Percentual Relativo do Déficit Habitacional de Alagoas e RM Maceió (2016-2019)



Nota: Déficit Habitacional no Brasil – Fundação João Pinheiro e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2016-2019; BRASIL, 2020. Data de extração: 14/12/2022. Elaboração dos autores, 2022

No Gráfico 2 percebe-se que a RM de Maceió apresenta um percentual muito aproximado ao total do estado, ou seja, o problema de moradias irregulares na região comparada é grave e tem influência no percentual total da UF. Além disso, verifica-se que houve uma pequena queda no percentual relativo no ano de 2017 e uma manutenção aproximada do percentual relativo em 2018, explicado também na análise feita no Gráfico 1. Entretanto, no ano de 2019 um aumento considerável foi percebido, sendo necessário,

portanto, relacionar esse aumento com um conjunto de hipóteses e reflexões possivelmente influentes.

Por exemplo, em março de 2018 os moradores do bairro do Pinheiro, Mutange, Bebedouro e Bom Parto em Maceió foram surpreendidos com tremores e rachaduras em suas residências oriundos dos danos causados pela mina de sal subterrânea da Braskem. Este desastre afetou diretamente quase 55 mil pessoas e suas famílias.

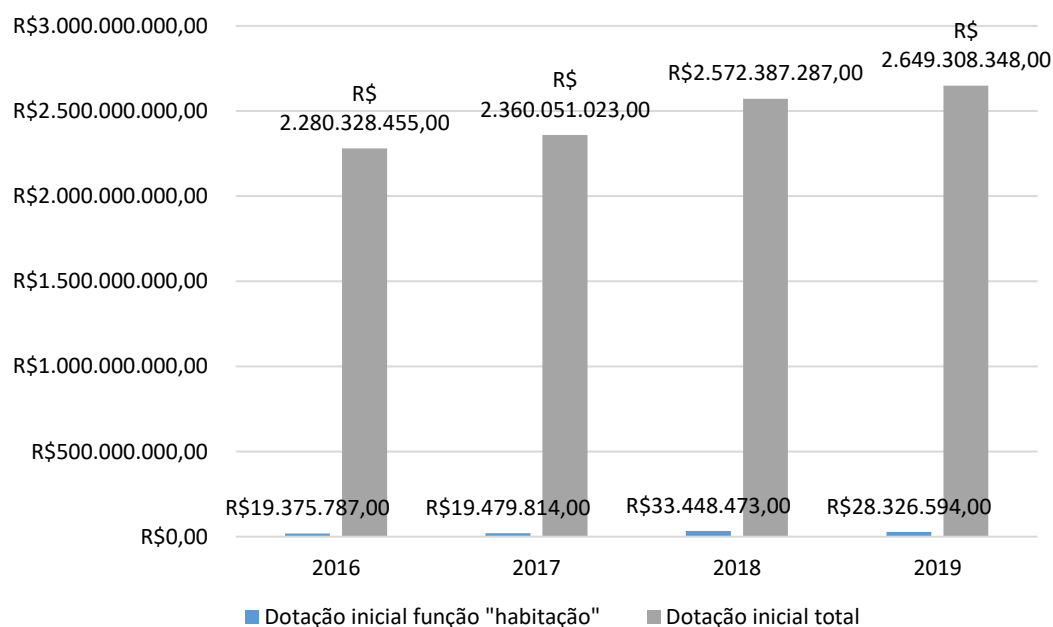
Diante dos imensuráveis transtornos causados às famílias, em um primeiro momento, a Braskem criou o programa de compensação financeira e apoio à realocação por meio do auxílio-aluguel para as pessoas cadastradas atingidas, com objetivo de equalizar a questão da moradia temporária delas. Entretanto, as consequências de precariedade das moradias e aumento do valor dos aluguéis em outras regiões foram consideráveis, e podem ter enquadrado a situação nas bases de cálculos do indicador de déficit habitacional, visto que é mensurado a partir dos números de habitação precária, coabitação, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados.

O aumento desse indicador ao longo do tempo pode perdurar até que sejam formuladas políticas públicas efetivas para resolução da situação dos bairros afetados. O espelho atual retrata uma situação de descaso e que tem impactado a vida de outras famílias ao longo desses anos. O desafio se concentra em atrair a atenção do governo para garantir que o problema se torne prioridade na agenda política.

Com vistas a proporcionar uma compreensão mais clara acerca da aplicação dos recursos no setor de habitação, o Gráfico 3, destaca os recursos previstos na dotação inicial versus a dotação inicial geral, que engloba todas as funções/setores.

Gráfico 3.

Dotação inicial na função habitação e dotação inicial total (2016-2019)



Nota: Dados básicos: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Tesouro nacional. Extraído em: 10/02/2023. Elaboração dos autores 2023.

No que se refere à provisão de incentivos das políticas públicas de habitação, faz-se necessário checar quanto do orçamento foi fixado para priorização da referida agenda, visto que, conforme detalha a teoria do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1991, 2009) e Jones, True e Baumgartner (1997), os orçamentos são mecanismos que resultam de processos políticos complexos. Tais processos têm origem na percepção do cidadão sobre a coisa pública e poderá levar a uma redefinição das prioridades políticas pela distribuição orçamentária, conforme afirma Silvestre, Sá e Emmendoerfer (2021).

Com base nesse viés, em um primeiro momento, para conferência e cruzamento dos dados, utilizou-se a extração dos dados do relatório resumido da execução orçamentária (RREO) produzido pelo Tesouro Nacional. Para uma melhor visualização foi feito um recorte pela dotação inicial e despesas liquidadas na função “habitação”.

Ao investigar os dados supracitados, buscou-se ainda uma análise das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) respectivas, porém constatou-se que há um grave problema relacionado à transparência das informações, principalmente no que diz respeito aos dados anteriores a 2017. Com isso, não foi possível identificar na pesquisa realizada a LOA referente ao exercício de 2016.

Em 2016 o orçamento total previsto foi de R\$19.375.787,00, enquanto em 2017 R\$ 19.479.814,00, para 2018 R\$ 33.448.473,00 e por fim em 2019 foi R\$ 28.326.594,00.

Na sequência, observou-se que na lei que estima as receitas e fixa as despesas de 2017 não há classificação por função e sim um desdobramento das despesas por órgão, ou seja, sendo fixada, portanto, na Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento, impedindo, portanto, o destaque por função e que possibilite uma organização mais adequada das políticas de habitação ou que envolvam o tema em todas as pastas.

Já em 2018 houve um desdobramento por função, oportunizando uma visualização por tipo de política pública “habitação”. Com essa mudança na organização da informação foi possível que o instrumento de planejamento fornecesse mais transparência para os cidadãos, visto que o tema habitação é transversal e pode estar inserido em projetos de outras pastas.

De acordo com dados analisados no instrumento em comento referente ao exercício financeiro de 2019, foi possível observar uma queda de R\$ 5.121.879,00 (Cinco milhões, cento e vinte e um mil, oitocentos e setenta e nove reais). Considerando a vinculação do aumento do déficit habitacional ao desastre da Braskem, essa redução orçamentária retrata um problema grave de negligência quanto a um problema que pode ter influenciado diretamente no déficit habitacional e que exige do poder público também o reforço nas políticas públicas de habitação.

A informação sobredita evidencia a importância do investimento em políticas públicas de habitação, ou seja, quanto maior o investimento em políticas públicas maior será o benefício e percepção para os cidadãos impactados.

O Gráfico 3 nos faz compreender ainda que a agenda de habitação possui um desafio gigante quanto à garantia da atenção do governo acerca dos seus desafios e potencialidades,

principalmente porque os problemas de habitação podem ampliar os números de cidadãos em vulnerabilidade social e conseqüentemente pioram outros indicadores de extrema relevância. Esta transversalidade ainda não entrou no radar dos agentes públicos.

Em uma análise geral, os números extraídos e demonstrados no Gráfico 3, apontam que à medida que as despesas orçamentárias totais evoluem ao longo do tempo, os referidos investimentos na função de habitação não sofrem alterações substanciais, com destaque apenas para o exercício de 2018 que teve um incremento de R\$ 13.968.659,00 (treze milhões, novecentos e sessenta e oito mil, seiscentos e cinquenta e nove reais).

Este incremento está vinculado ao projeto Maceió bem cuidada, sinalizado no Plano Plurianual do Município (2018-2021), cujo objetivo destacado foi:

Ampliar e manter a infraestrutura urbana com inclusão social e econômica, entendendo-se como manutenção da cidade o ordenamento territorial, limpeza urbana, saneamento básico, lazer comunitário, habitação, transporte, iluminação pública, pavimentação e todos os serviços públicos que garantam o atendimento das necessidades inerentes ao fomento do desenvolvimento sustentável da cidade.

Pode-se interpretar que apenas neste quadriênio (2018-2021) foram criados projetos mais robustos para o tema aqui discutido. Sobre o Plano Plurianual de (2014-2017) não foi localizado o documento oficial completo com detalhamento dos projetos e metas, para que seja viável constatar a questão aqui comentada.

Contudo, apesar dessa possível compreensão, não fica evidente as motivações pelas quais em 2019 as dotações iniciais previstas sofrem uma queda considerável. Principalmente, porque, neste período os problemas ocasionados pela situação do pinheiro e bairros vizinhos ganham escala e maior notoriedade.

Assim constata-se que ainda não foi compreendido pelos atores governamentais que as famílias que estão submetidas aos desafios de habitação, ficaram automaticamente conectadas a condições de extrema vulnerabilidade social com alto risco de despejo, sujeitas a desastres naturais, com ausência de saneamento básico, bem como inseridas em outros apontadores de inadequação para o desenvolvimento humano. O problema ficou com responsabilidade exclusiva da empresa causadora e o poder público não se deu conta do impacto devastador nas outras dimensões.

No que diz respeito às possíveis justificativas para ausência de destaque orçamentário adequado para a questão de habitação, pode ter influência direta às prioridades constitucionais previstas para as áreas essenciais, por exemplo: saúde e educação. Conforme prevê o artigo 212 da CF de 1988 “a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Em relação à saúde é garantia prevista na Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar 141/2012 prevê os percentuais mínimos para aplicação em Ações e Serviços

Públicos de Saúde (ASPS) para cada ente federado, sendo que para os municípios esse percentual é de 15%.

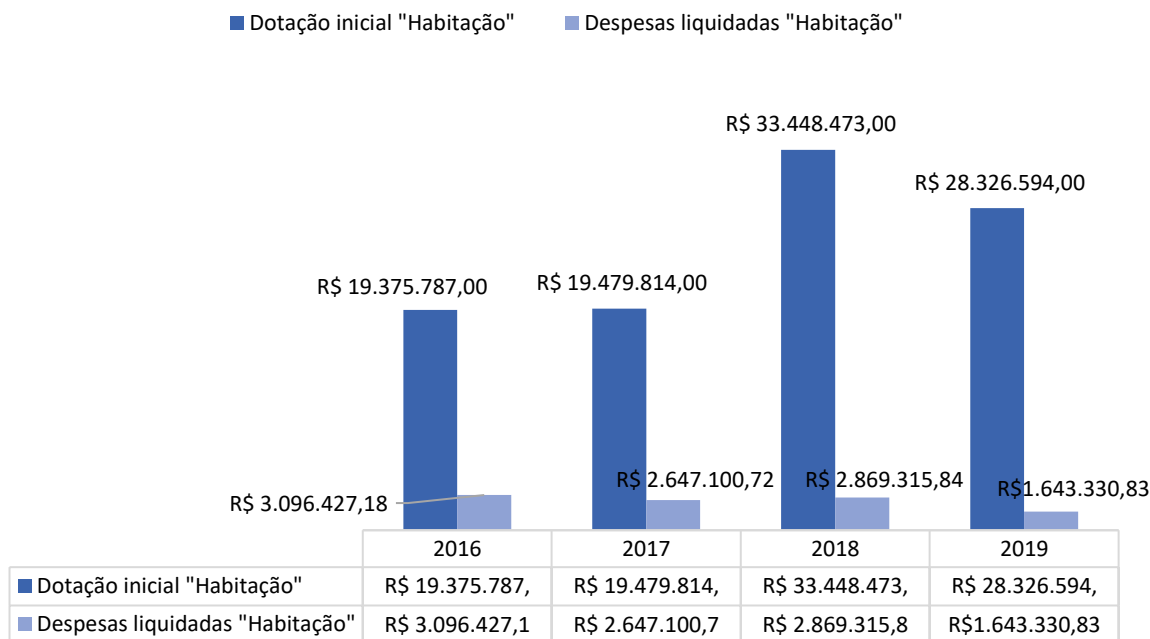
Destarte, 40% do orçamento total já está comprometido com as referidas áreas, sem contar que as despesas com pessoal abrangem grande parcela do orçamento total. Assim, a distribuição orçamentária equânime ainda é uma barreira para os entes subnacionais, principalmente para os municípios que possuem uma restrição orçamentária considerável e uma alta dependência das transferências de recursos da União e Estados.

A teoria do equilíbrio pontuado e a descrição dos resultados possibilitam compreender que a distribuição orçamentária nas políticas públicas de habitação é bastante comedida, mesmo diante de um cenário crítico, e que pode influenciar negativamente na imagem do governo. E, apesar de visualizar incrementos pontuais, ainda não representa o destaque necessário para a questão. Com isso, fica evidente que na agenda do governo as áreas essenciais (saúde, segurança e educação) sempre terão prioridade, bem como uma distribuição orçamentária evolutiva.

A seguir, o Gráfico 4 apresenta a disparidade entre a dotação inicial prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) comparada às despesas executadas no setor de habitação. Vale lembrar que as despesas liquidadas compõem o segundo estágio da despesa orçamentária, dado que neste momento é reconhecido o gasto através do recebimento do objeto do empenho.

Gráfico 4

Dotação Inicial e Despesas Liquidadas na Função “Habitação” (2016-2019)



Nota: Dados básicos: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Tesouro nacional. Extraído em: 10/02/2023. Elaboração dos autores 2023.

A análise do Gráfico 4 observa uma nítida controvérsia entre proposta e execução de políticas públicas. Isso porque a comparação pela classificação das verbas no ano de 2016 já reflete uma disparidade incoerente, visto que há uma previsão considerável de R\$19.375,787,00, contudo sua execução não chega a um terço do que foi estabelecido.

No ano de 2017 os dados são ainda mais preocupantes, visto que a execução das despesas comparada à previsão orçamentária é ainda menor que o ano anterior, mesmo com incremento moderado. Do total de R\$19.479,814,00, apenas R\$2.647,100,70 representaram despesas liquidadas em habitação, como pode ser verificado nos números descritos do gráfico acima.

Todavia, os anos de 2018 e 2019 culminam em uma constatação: a estrutura de execução orçamentária em vigor não tem conexão com a realidade e necessidade do município e nem tampouco com o cenário devastador do desastre ambiental que se instalou na capital alagoana. Haja vista que de R\$ 33.448.473,00, apenas R\$ 2.869.315,00 foram processados para a política setorial de habitação. Indaga-se, então, como políticas públicas com fins específicos são realizáveis.

Verifica-se em 2019, o ano em que o desastre da Braskem ganha maior publicidade e consequências começam a se perpetuar sobre a vida dos maceioenses, há a menor execução orçamentária dos últimos 3 anos nesta classificação funcional. Essa discrepância factual entre os valores de dotação orçamentária inicial e de despesas liquidadas em políticas públicas de habitação são dados de extrema relevância para possíveis futuros estudos que busquem explorar e investigar prováveis motivos do porquê desse cenário na cidade de Maceió.

Ocorre que a agenda política envolve múltiplos fatores e segue um fluxo articulado entre várias partes interessadas que buscam incansavelmente atenção dos governantes. O fato é que esse cenário denota um dos principais desafios da gestão pública e escancara um processo que é baseado em jogos de poderes e vantagens, que se tornam cada vez mais complexos para os implementadores de políticas públicas.

Considerações Finais

As seções anteriores permitem analisar que a política pública de habitação ainda é um assunto distante das prioridades governamentais. A observação é constatada a partir da consolidação das análises comparativas dos indicadores de déficit habitacional, dos instrumentos orçamentários e da dotação assegurada e despesas executadas na função habitação.

Primeiramente, nota-se ausência de priorização e metas factíveis nos instrumentos de planejamento, principalmente ao identificar que outras áreas da gestão governamental ocupam maior parte do orçamento previsto nos períodos de análise. Destacando assim, que o orçamento fixado para a função habitação corresponde apenas a uma média de 10,95% do total orçado ao longo dos anos, conforme evidencia o Gráfico 3.

O Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR (2022) apontou em estudo um déficit de 5,9 milhões de moradias e a necessidade de investimentos anuais de R\$ 228,7 bilhões para a construção de 1,2 milhão de unidades por ano, até 2030. Este dado assegura a essencialidade do tema na construção das agendas da união, estado e municípios.

À vista disso, é possível refletir que diante do cenário visualizado é preciso um apoio mais amplo do poder público no que tange a políticas públicas mais consistentes. Por exemplo, um auxílio moradia com valores aderentes ao mercado imobiliário de Maceió, incentivo à programas de restauração de residências e construção de moradias com condições de segurança e ambiente propício ao desenvolvimento familiar.

Todavia é válido salientar que a solução exclusiva não é apenas construir novas moradias. É preciso avaliar as questões que circundam o problema, principalmente as questões ambientais e de saúde pública que estão presentes.

Considerando a relação com a teoria do equilíbrio pontuado, ficou demonstrado na execução orçamentária do município que no decorrer do período analisado não ocorreu grandes alterações nos setores prioritários e que o olhar para construção da agenda possui alterações pouco representativas nos outros setores. Melhor dizendo, é preciso discutir mais sobre a influência da questão orçamentária na concretização de políticas públicas perenes e que satisfaçam a necessidade dos cidadãos.

Por conseguinte, é preciso destacar que há questões muito importantes relacionadas à transparência municipal que prejudicam a referida análise, sendo necessário, portanto, que esse estudo impulse e reforce a necessidade do compartilhamento efetivo dos dados públicos como mecanismo facilitador da prestação de contas à sociedade, além de ampliar a possibilidade de colaboração nos processos decisórios. Assim o questionamento que fica é: Como fazer uma gestão participativa se há uma deficiência grave relacionada aos dados públicos municipais publicizados?

Esta limitação nos leva a refletir sobre o incentivo necessário aos futuros pesquisadores quanto ao desafio de utilizar dados e evidências para subsidiar novas teorias e novos incrementos científicos.

Por fim, a política habitacional não apresenta um repertório de crescimento teórico constante e é preciso incentivar novos estudos relacionados à presente temática visto que há uma carência considerável quanto à identificação da questão nos arcabouços científicos. Acredita-se que este artigo tem um olhar inicial para o recorte da questão habitacional no município de Maceió, sendo necessário reforçar a ausência de disponibilização dos instrumentos de orçamento passados, para que em estudos futuros sejam possíveis a visualização de outras variáveis.

REFERÊNCIAS

- Abreu, W. M. D., & GOMES, R. C. (2013). *O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação?* Revista de Administração Pública, 47(2), 515-540, 2013.
- Afonso, J. R. (2016). *Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma*. Espaço Jurídico: Journal of Law, 17(1), 9-28.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1991). *Agenda dynamics and policy subsystems*. The journal of Politics, 53(4), 1044-1074, 1991.
- Brasil. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de nov. 2022.
- Cunha, Edite da P.; CUNHA, Eleonora S. M. *Políticas públicas sociais*. In: CARVALHO, Alysson. Políticas públicas Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- Farah, M. F. S. *Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.
- Gressler, Lori Alice. *Introdução à pesquisa*. Edições Loyola, 2003.
- Harada, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- Howlett, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. (1998). *Policy punctuations: US budget authority, 1947-1995*. The Journal of Politics, 60(1), 1-33, 1998.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). *From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing*. Policy Studies Journal, 40(1), 1-20, 2012.
- Lindblom, C. E. (1959). *The science of "muddling through"*. Public Administration Review, 79-88
- Lima, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. *Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica*. Revista Katálysis, Florianópolis, SC, v. 10, p. 37-45, 2007.
- O'donnell. G. *Contrapontos, autoritarismo e democracia*. São Paulo: Vértice, 1986.
- Queiróz, M. I. de P. *O pesquisador, o problema da pesquisa, a escolha de técnicas: algumas reflexões*. In: Lang, A.B.S.G., org. *Reflexões sobre a pesquisa sociológica*. São Paulo, Centro de Estudos Rurais e Urbanos. p. 13-29. 1992.
- Repetto, Robert. *Introduction*. In: _____ (Ed.). *Punctuated equilibrium and the dynamics of U. S. environmental policy*. New Haven: Yale University Press. p. 1-23, 2006.
- Ribeiro, Luiz César de Queiroz, AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.
- Secchi, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- Silvestre, H. C., Marques, R., C., Dollery, B., & Moraes, A. C. *Shared services in Brazilian local government: Urban development in small counties*. Public Administration, 2019.

- Silvestre, H. M. C., SÁ, G. J. G., & EMMENDOERFER, M. L. (2021). *Distribuição orçamentária de governos estaduais no Brasil com base na percepção do cidadão: uma Análise a luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado*. Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, v. 18, n. 47, p. 18-35, abr./jun., 2021.
- Souza, C. *Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais*. Dados, 46(2), 345-384, 2013.
- Souza, Celina. *Políticas públicas: uma revisão de literatura*. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.
- Tude, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo de A. *Políticas públicas*. Curitiba: IESDE Brasil SA, v. 1, 2010.