



UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CERRO LARGO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E
POLÍTICAS PÚBLICAS

GERUSA DIEDRICH MUMBACH

PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A HABITAÇÃO
NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS (2005-2016)

CERRO LARGO

2019

GERUSA DIEDRICH MUMBACH

**PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A HABITAÇÃO
NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS (2005-2016)**

Dissertação de mestrado apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Ivann Carlos Lago

CERRO LARGO

2019

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Mumbach, Gerusa Diedrich
PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A
HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS (2005-2016) /
Gerusa Diedrich Mumbach. -- 2019.
85 f.:il.

Orientador: DOUTOR Ivann Carlos Lago.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da
Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento e Políticas Públicas-PPGDPP, Cerro
Largo, RS , 2019.

1. HABITAÇÃO. 2. POLÍTICAS PÚBLICAS. 3. IDEOLOGIAS
POLÍTICAS. 4. PARTIDOS POLÍTICOS. I. Lago, Ivann Carlos,
orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III.
Título.

GERUSA DIEDRICH MUMBACH

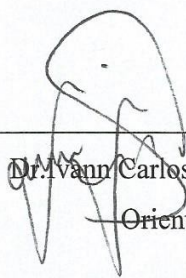
**PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A HABITAÇÃO
NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS (2005-2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* - Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Ivann Carlos Lago

Esta dissertação de mestrado foi defendida e aprovada pela banca em: 05/09/2019.

BANCA EXAMINADORA

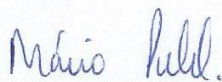


Dr. Ivann Carlos Lago – UFFS

Orientador



Dr. Edeimar Rotta – UFFS



Dr. Mário José Puhl – FEMA

Dedico este trabalho para aqueles que não desistem dos seus objetivos. As suas dificuldades não precisam ser conhecidas por todos, basta você saber o seu valor e o valor de suas conquistas.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, faço menção ao ser superior nosso Deus, que por meio da fé nos fortalece para o enfrentamento das dificuldades terrenas.

Agradeço a todas as pessoas que, cada uma a sua maneira, contribuiu para a conclusão deste curso. Em especial a meus filhos, que mesmo sem entender a relevância deste objetivo sentiram a ausência e muitas vezes o reflexo do cansaço e das dificuldades por mim vivenciadas. Ao meu esposo Felipe, “forjador de almas”, pois pelo seu trabalho entendi a transformação pela qual o ferro passa até que atinja o formato desejado, mesmo que seja necessário passar várias vezes pelo fogo.

Agradeço ao meu orientador, Professor Dr. Ivann Carlos Lago, o qual contribuiu para identificar o quão somos falhos e muitas vezes com entendimentos limitados. Sou grata pela forma como conduziu essa orientação, sendo também forjador na arte do conhecimento, mesmo que o objeto ainda não tenha atingido seu potencial máximo. Sou grata por perceber a transformação que ocorreu até aqui e mais grata ainda por entender que ainda há muito a percorrer neste vasto e complexo mundo do conhecimento.

Obrigada ao grupo de docentes do curso e à Universidade Federal da Fronteira Sul, instituição acolhedora e comprometida com uma educação de qualidade. É com carinho que serão lembrados alguns professores especiais, dentre eles os Professores Lívio Osvaldo Arenhart e Herton Castiglioni Lopes.

Enfim, a todos que contribuíram para que esta etapa fosse concluída.

RESUMO

O presente estudo analisa as relações estabelecidas entre a ideologia partidária e as políticas públicas de habitação, tendo como recorte geográfico-temporal as ações levadas a cabo na administração pública municipal de Santo Ângelo, RS, no período compreendido entre os anos de 2005 e 2016. O objetivo foi tipificar as políticas implementadas e fazer análises de acordo com a identificação ideológico-partidária do gestor/prefeito. Para a realização deste estudo foram consideradas as ações implementadas nos três mandatos que compreendem o período delimitado. A problemática desta pesquisa objetivou responder ao seguinte questionamento: As políticas promovidas em cada gestão estão de acordo com as ideologias partidárias às quais o gestor/prefeito municipal é adepto a partir de sua filiação partidária? Para responder ao problema de pesquisa foram utilizados embasamentos teóricos com ênfase em Giovanni Sartori (1982) e Norberto Bobbio (1995), que tratam das ideologias partidárias e formas de governo. Trata-se de uma pesquisa analítica descritiva, as informações foram coletadas em relatórios de gestão, Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Leis Orçamentárias e arquivos da Secretaria Municipal de Habitação local. De acordo com os dados analisados, observou-se a predominância de investimentos em habitação popular no governo do PDT, partido de esquerda. O PP demonstrou, através dos dados, uma atuação em loteamentos urbanos e significativamente interviu por meio do programa Banco de Materiais; aliado a sua ideologia de direita, pode-se dizer que optou por pouca intervenção estatal, haja vista uma execução orçamentária bem inferior aos recursos previstos. Nesse sentido, como resposta à problemática de pesquisa, identificou-se que as implementações na política local foram ao encontro das ideologias partidárias do gestor/prefeito de cada mandato.

Palavras-chave: Habitação. Políticas públicas. Ideologias políticas. Partidos políticos.

ABSTRACT

The present study analyzes the relationships established between partisan ideology and public housing policies, having as geographic-temporal clipping the actions undertaken in the municipal public administration of Santo Angelo, RS, in the period comprised between the years 2005 and 2016. The objective was to typify the policies implemented and to perform analyses according to the ideological-partisan identification of the manager/prefect. To accomplish this study, the actions implemented in the three mandates that comprise the delimited period were considered. The problem of this study was to answer the following question: Do the policies promoted in each management agree with the party ideologies which the municipal manager/mayor is adept at from his partisan affiliation? To respond to the research problem, theoretical foundations were used with emphasis on Giovanni Sartori (1982) and Norberto Bobbio (1995), which deal with the party ideologies and forms of governments, as well as in Theodore J. Lowi, which was referenced to use its approach in the typification of housing policies at the local level. As regards the methodology, the empirical-analytical method was employed. The information was collected in management reports, multiannual plans, budget guidelines law, budget laws and archives of the local Municipal Housing Secretariat. According to the data analyzed, it was observed the predominance of investments in popular housing in the government of PDT, left party. The PP demonstrated through the data a performance in urban allotment and significantly intervened by means of the Material Bank program; allied to his right ideology, it can be said that he opted for little state intervention, considering a budget execution well below the planned resources. In this sense, as a response to the research problem, it was identified that the implementations in the local policy were to meet the partisan ideologies of the manager/prefect of each mandate.

Keywords: Housing. Public policy. Political ideologies. Political parties.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Programas do BNH voltados à população de menor poder aquisitivo.....	47
Quadro 2 – Programas do BNH voltados à população de menor poder aquisitivo reformulados.....	47
Quadro 3 – Prefeitos de Santo Ângelo (2005-2016).....	61
Quadro 4 – Secretários atuantes na Secretaria Municipal de Habitação/Gestão.....	62
Quadro 5 – Previsões Orçamentárias (2005-2008): R\$ 6.710.000,00.....	67
Quadro 6 – Recursos executados (2005-2008): R\$ 4.980.000,44.....	68
Quadro 7 – Previsões orçamentárias (2009-2012): R\$ 26.640.000,00.....	70
Quadro 8 – Recursos executados (2009-2012): R\$ 11.044.868,71.....	70
Quadro 9 – Previsões orçamentárias (2013-2016): R\$ 20.490.000,00.....	73
Quadro 10 – Recursos executados (2013-2016): R\$ 2.582.468,79.....	73
Quadro 11 – Relação de contratos de aluguel social concedidos.....	74

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico1–Filiações partidárias no município de Santo Ângelo.....	27
Gráfico2–Total de votantes e filiações partidárias no município de Santo Ângelo.....	27
Gráfico3–Representação gráfica de implementação das políticas habitacionais pelas diferentes gestões.....	75
Figura1 – Mesorregiões do Estado do Rio Grande do Sul.....	57

LISTA DE SIGLAS

BM Banco Mundial
BM Banco de Materiais
BNH Banco Nacional de Habitação
CF Constituição Federal
COHAB Companhia de Habitação Popular
DOU Diário Oficial da União
FGTS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC Fernando Henrique Cardoso
FINANSA Programa de Financiamento para Saneamento
FJP Fundação João Pinheiro
FMI Fundo Monetário Internacional
FNHIS Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPES Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
HPH Habitação Popular Urbana
HR Habitação Rural
LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA Lei Orçamentária Anual
LU Lote Urbanizado
MCIDADES Ministério das Cidades
MS Módulos Sanitários
ONU Organização das Nações Unidas
PAC Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA Plano Plurianual
PP Partido Progressista
RF Regularização Fundiária
RS Rio Grande do Sul
TCE/RS Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

SHIS Sistema Habitacional de Interesse Social

SNH Sistema Nacional de Habitação

SNHIS Sistema nacional de Habitação e Interesse Social

STF Supremo Tribunal Federal

TSE Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ESTADO, DEMOCRACIA E PARTIDOS POLÍTICOS	17
2.1	PARTIDOS POLÍTICOS E IDEOLOGIAS PARTIDÁRIAS.....	21
2.2	PARTIDOS POLÍTICOS NO ESTUDO EM QUESTÃO.....	26
2.2.1	O PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA.....	27
2.2.2	O PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO.....	29
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS E A AÇÃO DO ESTADO.....	31
2.4	O MODELO DE LOWI.....	38
2.5	POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS.....	40
3	ANÁLISE DOS DADOS	54
3.1	NOTA METODOLÓGICA.....	54
3.2	CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO.....	55
3.3	POLÍTICAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO EM ANÁLISE.....	61
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
	REFERÊNCIAS	81

INTRODUÇÃO

Atualmente, no Brasil, existe uma grande demanda referente às questões que envolvem o direito à moradia. A carência habitacional que atinge inúmeros brasileiros é resquício de uma história de formação e aglomeração nas grandes capitais e que, com o passar do tempo, foi estendendo-se pelo resto do país.

Segundo Azevedo (1988), o grande marco que evidencia o surgimento de legislações relacionadas às políticas sociais no Brasil foi a Revolução de 1930, que significou o fim do poder político exclusivo da oligarquia e a aparição das “massas urbanas” na arena política. Referente à temática de habitação, o autor refere que as primeiras iniciativas de construção de casas populares ocorreram por meio das instituições de aposentadoria e pensão (industrialários, comerciários, bancários, etc.), criadas a partir desse período.

Abordar o direito à moradia inevitavelmente remete a conceitos relacionados ao direito à cidade. A noção de “direito à cidade” segundo Elisa Favaro Verdi e Denys Silva Nogueira (2017) foi elaborada pelo filósofo Frances Henri Lefebvre, na década de 1960, que analisa questões relacionadas à sociedade urbana em sua expansão no período que compreende a segunda metade do século XX.

De acordo com Maricato (2013), mesmo que hajam ocorrido progressos, as cidades brasileiras apresentam o enraizamento da segregação socioespacial, da mercantilização e financeirização da vida nos centros urbanos. Corroborando com essa afirmativa destaca-se o estudo organizado por Ana Fonseca e Eduardo Fagnani (2013, p. 338), o qual traz os seguintes dados referentes ao Brasil:

[...] um déficit habitacional – calculado pelo IPEA, com base no método proposto pela Fundação João Pinheiro (FJP) e na Pnad 2011– de 5,4 milhões de moradias, absolutamente concentrado nas famílias de menor renda: 70,6% na faixa de renda de até três salários-mínimos, sendo mais 11,3% entre três e cinco salários-mínimos.

Conforme essas informações, torna-se perceptível uma discrepância relativa à materialização de direitos sociais elencados na Emenda Constitucional 26/2000, a qual inclui a habitação no *rol* dos direitos sociais. Fato relevante e característica predominante do déficit é a concentração em famílias de baixa renda, o que reafirma as desigualdades no acesso a uma melhor qualidade de vida da população.

De acordo com Yamamoto (2015), pode-se identificar que surgiram demandas sociais que necessitaram de intervenções e que são resultantes do processo de aprofundamento da industrialização, da urbanização acelerada, da diferenciação social e da diversificação ocupacional.

Considerando a imprescindível urgência em propiciar condições apropriadas de habitabilidade para os brasileiros é que emergem no debate as intervenções do Estado, por meio de políticas públicas, sendo necessário um plano estratégico de desenvolvimento econômico que englobe uma dimensão social nos temas incluídos na agenda governamental.

Independente das motivações ou políticas implementadas durante o percurso histórico do país brasileiro, o qual alterou sua característica de rural para urbano, é importante refletir sobre as condições pelas quais essa população foi se inserindo nos espaços. Esse processo, que foi acelerado e não acompanhado nas devidas proporções por infraestruturas que dessem conta do contingente populacional, resultou em ocupações irregulares que abarcam uma série de preocupações, tanto no que diz respeito às condições mínimas de bem-estar dos cidadãos como às relativas ao meio ambiente e sua conservação.

Conforme será detalhado posteriormente, evidenciam-se diferentes formas de atuação governamental, bem como várias interpretações do conjunto de intervenções que vão ao encontro dos conceitos relacionados às políticas públicas, suas formas de análise, monitoramento e avaliação. Para este enfoque, utilizou-se no debate argumentos abordados por autores como Rua (2009), Saravia (2006) e Souza (2006).

O estudo aqui proposto remete à análise das políticas públicas habitacionais implementadas em nível local, no caso o município de Santo Ângelo, localizado na região noroeste do Estado do Rio grande do Sul, com população estimada de 77.620 (setenta e sete mil, seiscentos e vinte) habitantes, segundo o IBGE (2018).

De acordo com informações da Secretaria Municipal de Habitação local, estima-se que atualmente existem 47% (quarenta e sete por cento) de imóveis já consolidados como irregulares, seja por motivos relacionados à regularização fundiária ou a áreas que vão de encontro a legislações ambientais, sendo 4.500 (quatro mil e quinhentas) famílias inscritas em programas para reforma e/ou melhorias habitacionais, e aproximadamente 150 (cento e cinquenta) atendimentos trimestrais por procura de novas inscrições para programas em que venham a ser contemplados com lotes e/ou imóveis.

Relevante mencionar que, nesta sucinta descrição acerca dos problemas habitacionais em nível local, evidencia-se um quadro vasto de atuação governamental para que se efetivem os direitos sociais, dentre eles o aqui proposto como tema de pesquisa, a moradia. Neste campo de atuação buscou-se identificar as intervenções governamentais que foram ao encontro da redução do déficit habitacional.

Delimitou-se para esta análise o recorte temporal entre os anos de 2005 e 2016, período em que estiveram à frente do poder local partidos com perfis ideológicos distintos. Assim, este estudo buscou, a partir da teoria elaborada por Lowi, tipificar as intervenções da política local de acordo com cada gestão, possibilitando uma identificação dos tipos de atuação que cada gestão privilegiou em seus mandatos.

O intuito, além de verificar as ações implementadas por parte dos representantes da comunidade local, foi identificar se as intervenções alinham-se com a ideologia dos partidos de filiação do prefeito municipal. A saber, nesse período, estiveram no governo o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Progressista (PP), ideologicamente conhecidos por autores de referência como sendo bastante distintos, haja vista serem identificados, dentro do leque ideológico, o primeiro como sendo de esquerda e o segundo de direita. Salienta-se que o partido analisado será aquele em que o prefeito municipal de cada mandato esteve vinculado, considerando-o como autoridade máxima na estrutura administrativa do Poder Executivo local.

Na perspectiva de representatividade, faz-se alusão à Constituição Federal de 1988, a qual estabelece, em seu Art. 1º, a organização da República Federativa do Brasil, instituindo-o como Estado Democrático de Direito, arranjo este deliberado ao povo, para que por meio de eleições eleja seus representantes, sendo estes últimos obrigatoriamente filiados a partidos políticos, em que irão atuar defendendo, contrariando e barganhando, de acordo com suas filiações e ideologias, as políticas que serão implementadas. Para esta análise houve embasamento nos autores que abordam as questões relacionadas a partidos políticos e formas de governo, dentre eles podemos citar Norberto Bobbio (1995), Giovanni Sartori (1982) e Singer (2002).

Este estudo contempla uma discussão relativa à problemática do direito à moradia e uma estrutura mínima que garanta condições de vida adequada à população, o que inevitavelmente remete ao direito à cidade, local onde aparecem as variadas formas de relação

urbana e, de acordo com Maricato (2011), conseqüentemente os conflitos de classe resultantes desse processo.

A importância desta investigação ocorre na compilação de dados que servirá para a identificação das ações realizadas em nível local, sendo que irá contribuir para o aparato acadêmico já existente sobre as políticas habitacionais e as intervenções político-partidárias nessa área de atuação.

Neste ponto, cabe adentrar na relevância deste curso de mestrado e seu aparato teórico, que vem possibilitando à região da fronteira sul as análises referentes às políticas públicas e, conseqüentemente, o desenvolvimento regional. A apropriação de conceitos, os debates com subsídios teóricos, permitem que cheguem até os municípios posicionamentos mais qualificados para intervenções junto à arena política.

Nesse sentido, a pesquisa estabelece conexão com o conjunto de estudos e discussões propostos pelo Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS, e pretende construir arcabouço analítico que visa contribuir com a compreensão das políticas públicas adotadas na região e seu impacto sobre o desenvolvimento.

Este trabalho está dividido em três capítulos, sendo o primeiro, introdutório, com o objetivo de contextualizar o tema proposto para este estudo, qual seja, a análise das políticas habitacionais implementadas nas diferentes gestões em nível local, bem como a atuação governamental nos diferentes períodos. A problemática desta pesquisa pretende responder ao seguinte questionamento: As políticas promovidas em cada gestão estão de acordo com as ideologias partidárias às quais o gestor/prefeito municipal é adepto, a partir de sua filiação partidária?

Para responder ao problema de pesquisa adentra-se no capítulo dois, que trata do referencial teórico. Esse capítulo está subdividido em seis sessões. Na primeira são entendidos alguns apontamentos teóricos sobre as ideologias e partidos políticos, haja vista a necessidade da compreensão e da distinção de atuações para fundamentar a análise final.

Considerando que, durante o período delimitado para o recorte de pesquisa, identificou-se a atuação de dois partidos políticos: PDT e PP, optou-se por realizar breve descrição de cada um, sendo destinadas as sessões dois e três para os respectivos apontamentos.

Já na sessão quatro há uma abordagem sobre as políticas públicas e seus modelos de análise, e na quinta sessão há um subtítulo específico para o enfoque a ser utilizado neste estudo, ou seja, o modelo de Lowi. Os principais embasamentos teóricos ocorreram nas produções de Rua (2009), Saravia (2006), Souza (2006), Souza (2002), Limonti (2014) e Rua e Romanini (2017).

Para a conclusão do capítulo dois, que trata do referencial teórico, aborda-se na sessão seis as políticas habitacionais no Brasil, o processo de expansão urbana e, conseqüentemente, as expressões da questão social objeto de intervenções estatais. Nesse vasto cenário, utilizou-se para a fundação alguns teóricos como: Azevedo (1988), Furtado (2003), Penalva (2010), Maricato (2013), Rolnik (2015), Harvey (2016) e Medeiros (2019).

O capítulo três focaliza a análise dos dados, com uma subdivisão em três sessões. A primeira trata da nota metodológica; a segunda refere-se à caracterização do município de Santo Ângelo; e, por fim, a terceira, que teve como intuito abordar de forma descritiva as políticas habitacionais implementadas no município objeto de pesquisa. Em consonância, buscou-se realizar a tipificação das intervenções com o embasamento na teoria elaborada por Lowi, bem como as vinculações de acordo com as ideologias partidárias de cada gestão. Dessa forma, obteve-se como resultado deste estudo que as atuações na política pública de habitação local condizem com o preconizado nos estatutos dos referidos partidos.

2 ESTADO, DEMOCRACIA E PARTIDOS POLÍTICOS

Devido à relevância da atuação dos partidos políticos, suas intervenções no âmbito das políticas públicas e, conseqüentemente, na vida da população, é necessário um entendimento sobre como são percebidos os partidos e como está organizado o sistema partidário no Brasil. Dessa forma, a partir deste momento são descritos elementos que dizem respeito à caracterização do sistema partidário no país e os principais aspectos de suas orientações ideológicas, de forma a agregar dados passíveis de aplicação à etapa final do trabalho.

Os partidos são teoricamente considerados a principal fonte de comunicação entre a população e o governo, uma vez que são entendidos como representantes do povo. Nas estruturas políticas, como no caso do Brasil, em que vive-se sob o regime democrático representativo, segundo Brum (1988) os partidos configuram-se como elemento central dessa organização, em que membros da sociedade escolhem indivíduos para representá-los, atuando sobre os rumos e condução da sociedade, tendo como propósito influenciar a política governamental por meio do exercício do mandato político.

Considerando a importância de um regime democrático representativo, bem como a permanência dele para que, de fato, seja oportunizada a participação popular nas decisões e direções de políticas públicas, apresenta-se o conceito elaborado por Silva (2011) sobre democracia, a qual deve ser solidificada pelos representantes eleitos e comunidade em geral:

Democracia é um conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes o envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico que ela revela, um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história (SILVA, 2011, p.126).

Em concordância com o conceito supramencionado, Bobbio (2000) atenta para o fato de que a democracia representativa deve ir para além de uma forma de organização do Estado, ela deve caracterizar-se pela reivindicação política e participativa como forma de evitar que uma minoria utilize o poder econômico para controlar os órgãos da vida política.

O Brasil é categorizado como uma democracia multipartidária. Assim, de acordo com Dallari (2005), é um sistema que possui a existência de vários partidos com iguais

possibilidades de chegar ao poder, sendo considerado, por alguns autores como a forma mais legítima de democracia, uma vez que possibilita representação e atendimento dos interesses de minorias. Pode-se perceber que os partidos políticos ocupam posição fundamental na sociedade, já que possibilitam a comunicação entre a população e o Estado, com a finalidade de consolidar os princípios democráticos.

Ávila (1967) assim apresenta o partido político:

Partido político é uma agremiação de cidadãos, unidos por interesses e ideias comuns, que procuram concretizar através de um programa, buscando para tanto a conquista do poder e o exercício do Governo. É um instrumento por excelência de mediação entre a Nação e o Estado – ponte entre o povo e o poder – canal de expressão da vontade das diferentes parcelas da população. Democracia e partidos políticos são realidades indissociáveis. Por isso, no Estado moderno, o partido político é uma instituição nacional (ÁVILA, 1967, p.373-374).

A lei máxima do Estado brasileiro, promulgada em 1988, adota o pluripartidarismo, permitindo a existência de vários partidos políticos, desde que atendidos os requisitos previstos na legislação específica. O rol de intervenções necessárias para a criação dos partidos está prevista na Resolução TSE nº 23.465/2015 e na Lei dos Partidos - Lei nº 9.096/1995, com alterações promovidas na Reforma Eleitoral, em 2015, pela Lei nº 13.165/2015.

O partido pode ter atuação em nível nacional, estadual e municipal desde que tenha órgãos de direção válidos (diretório ou comissão provisória), também, nos diversos estados e municípios do país, podendo, em consequência da sua regular constituição em todas as esferas federativas, lançar candidatos às eleições gerais e municipais, tanto para presidente, vice-presidente e senadores quanto para governador, vice-governador, deputado estadual, deputado federal, prefeito, vice-prefeito e vereadores municipais (TSE, 2013, p. 13).

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no ano 2019, existem trinta e cinco partidos registrados¹ e mais dois pedidos de regulação encontram-se em tramitação: do

¹ Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Democratas (DEM), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Social Cristão (PSC), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Verde (PV), Avante (AVANTE), Partido Progressista (PP), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Democracia Cristã (DC), Partido da Causa Operária (PCO), Podemos (PODE), Partido Social Liberal (PSL), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido da República (PR), Partido Social Democrático (PSD), Partido Pátria Livre (PPL), Patriota (PATRI), Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Solidariedade (SD), Partido Novo (NOVO), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido da Mulher Brasileira (PMDB).

partido Igualdade (IDE) e do partido Muda Brasil (MD). O cumprimento dos requisitos estabelecidos em legislação própria ocorre devido ao lançamento de candidatos às eleições, considerando que no Brasil é proibida a candidatura avulsa, ou seja, sem vínculo partidário.

As eleições, candidaturas e formas de controle da efetivação e transparência eleitoral estão descritas na Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, a qual instituiu o Código Eleitoral, imbuído de regulamentação que busca efetivar a garantia de um processo eleitoral democrático. A legislação mencionada abarca a organização do sistema eleitoral, como por exemplo, o registro dos candidatos, os atos preparatórios da votação, das secções eleitorais, das mesas receptoras e demais orientações quanto ao ato de votar e ser votado.

Analisando as legislações existentes com referência à materialização e regulamentação de um processo transparente e democrático, pode-se resumir que o voto busca obter legalmente a oportunidade de representar o povo. Compactuando com o já exposto, apresenta-se o posicionamento teórico de Seiler (2000, p.6): “Os partidos políticos constituem a condição *sine qua non* do funcionamento do regime representativo”.

Ainda, atinente à representatividade no processo democrático, deve-se dar ênfase ao papel dos partidos políticos. Nesse sentido, Baracho (1979, p. 135) aponta que os partidos são elementos essenciais das instituições democráticas e possuem as seguintes atribuições/funções: designação de candidatos para os cargos públicos eletivos; condução e crítica do governo; servir de intermediário entre cidadãos e o governo; manter a unidade do governo; desenvolver e manter a unidade nacional.

A definição apresentada por Bobbio (1995) sobre política auxilia na compreensão do papel dos partidos, considerando a política como a arte por meio da qual os homens associam-se com o objetivo de instaurar, cultivar e consertar entre si a vida social e que, uma vez no poder, conduzirão suas intervenções de acordo com suas bases ideológicas. Nesse sentido, novamente faz-se referência ao sistema democrático representativo, chamando atenção, de acordo com Bum (1988), para as responsabilidades por parte daqueles que foram eleitos via sufrágio universal, pois conduzirão as questões relacionadas à esfera pública.

De acordo com Rodrigues (2002), existem autores que trabalham com a ideia de críticas ao sistema partidário brasileiro, entendendo os partidos como instituições fracas, em que predominam sistemas de patronagem, clientelismo e patrimonialismo. Outros autores, de

sua parte, fazem avaliações mais amenas, concluindo que o sistema partidário tem representatividade, consciência ideológica e disciplina parlamentar.

Dentre os aspectos negativos que são ressaltados pelos críticos ao sistema partidário brasileiro, Rodrigues (2002) menciona: excessivo número de partidos ou fragmentação partidária; fragilidade pela descontinuidade de sua existência; sucessivas mudanças por parte dos políticos, aspecto que vincula-se à falta de coesão, de disciplina e de fidelidade partidária; falta de consciência ideológico-programática, fato que possibilita excesso de coligações eleitorais; patronagem, clientelismo e patrimonialismo, considerados traços mais salientes no sistema partidário brasileiro; individualismo dos políticos; indisciplina partidária.

De acordo com a mesma fonte:

Um dos resultados desse “subdesenvolvimento político” seria a profunda instabilidade do nosso sistema partidário, sua incapacidade de representar interesses sociais e, basicamente, de servir de canal de intermediação entre o poder público e a sociedade. No limite, seu mau funcionamento constituiria um fator de risco para a continuidade e a consolidação do processo democrático do país (RODRIGUES, 2002, p. 22).

Fato que agrava ainda mais, nessa perspectiva de crítica ao sistema partidário brasileiro, conforme afirma Tolentino (2015), é que os brasileiros teriam por hábito relacionar-se com a política através de seus líderes políticos, o que não evidencia uma relação estritamente ligada ao partido, tampouco com suas ideologias, o que por vezes possibilita um direcionamento e uma manipulação social, comprometendo assim o processo democrático estabelecido na Constituição.

Nessa seara de manipulação social, podem-se mencionar as contribuições de Baquero (1999), em que o autor faz considerações ao cenário da solidificação democrática, ou seja, o número de políticos que atuam períodos prolongados dentro das arenas políticas, oportunizando a criação de vícios e especializando-se em formas de reeleição do que propriamente nas necessidades emergentes da sociedade civil.

Baquero (1999, p. 24), no livro “*Desafios da Democratização na América Latina – Debates sobre cultura política*” trabalha com a seguinte ideia:

Apesar de os partidos deterem o monopólio formal da “política”, os candidatos não dependem de votações paritárias, mas é utilizada para atrair o eleitor. O resultado não poderia ser outro senão a redução da importância da organização partidária. Para o cidadão existe uma relação direta entre ele e o presidente à margem dos partidos

políticos. Pelo menos o caso da América Latina isso explicaria por que mais de 70% dos eleitores votam em pessoas e não em partidos.

Em outra obra, Baquero, em parceria com Linhares (2011), afirma que a democracia contemporânea, no que diz respeito aos partidos políticos, parece ter entrado em um processo de estagnação, especialmente com relação a sua capacidade e eficiência como mediador político, já que dentre as instituições, os partidos são os que mais apresentam baixos níveis de confiança entre os brasileiros, fato este que tende a produzir um ambiente político instável, conforme já referenciado em citação.

Esses autores ainda atentam para outro fator determinante relacionado às questões que envolvem a representatividade, ou seja, os partidos; necessário então o debate teórico sobre as questões relacionadas às ideologias partidárias, sendo este, outro elemento que vem dificultando o processo de funcionamento dos partidos políticos.

Nas palavras dos autores:

Nesse contexto, a insuficiência do processo democrático, particularmente no que diz respeito à resolução de problemas essenciais de natureza material, tem gerado descontentamento das pessoas com a situação social, materializado em atitudes e comportamento de desvalorização das instituições da democracia representativa, gerando um ambiente ao mesmo tempo poliarquicamente estável e socialmente instável (BAQUERO e LINHARES, 2011, p. 91).

Conforme o exposto, apresenta-se uma relação de desconfiança entre sociedade e partidos políticos, a qual foi construída historicamente. Os partidos não são vistos como representantes autênticos da sociedade e estão sendo cada vez mais questionados sobre sua função essencial, qual seja: canalizar ou intermediar os interesses e demandas da sociedade para transformá-los em estratégias políticas eficientes (BAQUERO e LINHARES, 2011).

Para que seja analisada a atuação dos gestores, que assumem a responsabilidade pela implementação e acompanhamento de determinadas políticas, em um primeiro momento há que se ter a consciência de que ele está vinculado ao seu partido, que provavelmente irá atuar de acordo com as ideologias defendidas pelo grupo ao qual escolheu associar-se. Caso contrário, identifica-se a indisciplina partidária, com a predominância das personalidades sobre os partidos.

2.1 PARTIDOS POLÍTICOS E IDEOLOGIAS PARTIDÁRIAS

Com o intuito de atender à proposta da pesquisa, que busca identificar se as intervenções na política habitacional local estiveram condizentes com a ideologia do governo

eleito, é indispensável abordar conceitos que perpassam o entendimento sobre o significado de ideologia, que segundo Bobbio (2002) é um conjunto sistemático de valorações, ou seja:

(...) um sistema de crenças ou de valores, que é utilizado na luta política para influir no comportamento das massas, para orientá-las em uma direção em vez de outra, para obter o consenso, enfim, para instituir a legitimidade do poder (BOBBIO, 2002, p.129).

Assim, estabelecido o entendimento sobre ideologias, pretende-se explorar o comportamento dos partidos políticos durante a governabilidade, verificando também se cumprem com o seu estatuto partidário, o qual, segundo Tolentino (2015), possui o condão de nortear o desempenho de seus representantes eleitos, seus militantes, bem como a imagem que o partido deseja estabelecer de si próprio.

Destaca-se que também servirá como arcabouço teórico para as posteriores análises, a Lei dos Partidos Políticos, Lei Nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que discorre em seu Art. 24 sobre a disciplina e a fidelidade partidária. Nesse sentido, poderá ser demonstrado se o posicionamento no espectro ideológico influenciou em cada mandato por meio das intervenções realizadas na política, ou se corrobora com os autores já mencionados, que tratam da infidelidade partidária.

Atualmente, tentar conceituar os partidos e suas ideologias tornou-se uma ação que envolve certa complexidade, devido à existência de diversos autores que divergem de opiniões. Por exemplo, existem aqueles que sustentam a ideia de que direita e esquerda são hoje nomes sem sujeitos, alguns consideram a díade (direita/esquerda) ainda válida, e outros a consideram insuficiente e/ou inadequada para a atual conjuntura (BOBBIO, 1995).

Atendendo a necessária delimitação na tratativa de conceitos devido à complexidade do tema, trabalha-se nesta pesquisa com proposições no sentido convencional, em que as legendas são catalogadas de acordo como entendidas habitualmente por cientistas políticos, em especial a abordagem laborada pelo cientista político Norberto Bobbio (1995) e por Krause (2017), que analisam as formas de governo, o sistema partidário e suas ideologias, ou seja, a existência de uma classificação através do leque ideológico direita-centro-esquerda.

A contraposição entre “direita” e “esquerda” representa posicionamentos que há mais de dois séculos tem sido utilizada com a intenção de diferenciar as ideologias defendidas pelos movimentos políticos.

De acordo com Bobbio (1995), a ideia de divisão em dois hemisférios não é uma simplificação, mas sim uma fiel representação da realidade. Em sua visão, a distinção entre direita e esquerda não exclui de modo algum a configuração de uma linha contínua, em cujo espaço há posições intermediárias que ocupam o espaço central, conhecido com o nome de “centro”.

Dessa forma, conforme o mesmo autor:

A pessoa de “esquerda” é aquela que considera mais o que os homens têm em comum do que o que os divide, e que a pessoa de “direita”, ao contrário, dá maior relevância política ao que diferencia um homem do outro do que ao que os une, a diferença entre “direita” e “esquerda” revela-se no fato de que, para a pessoa de esquerda, a igualdade é regra e a desigualdade, a exceção (BOBBIO, 1995, p. 23).

Ainda, dentro da classificação dos posicionamentos intermediários no espectro ideológico, de acordo com Bobbio (1995) existem mais dois, qual sejam, centro-esquerda e centro-direita que, como os próprios nomes já indicam, são posicionamentos que se inclinam, em certa medida, um para posicionamento de esquerda e o outro, conseqüentemente, de direita:

- a) na extrema esquerda estão os movimentos simultaneamente igualitários e autoritários (...);
- b) no centro-esquerda, doutrinas e movimentos simultaneamente igualitários e libertários (...) nela compreendendo todos os partidos social-democratas;
- c) no centro-direita, doutrinas e movimentos simultaneamente libertários e inigualitários, entre os quais inserem os partidos conservadores;
- d) na extrema-direita, doutrinas e movimentos antiliberais e anti-igualitários (...) como o fascismo e o nazismo (BOBBIO, 1995, p.119).

Há que ser evidenciado, que direita e esquerda indicam contrastes não só de ideias, mas também de direções a serem seguidas pela sociedade. O entendimento dessas ideologias pela população se faz necessário, pois estão inseridos em um contexto que diariamente há intervenções por parte de gestores filiados a uma ou outra ideologia.

Adequada seria uma distinção para que seja facilitada a apropriação dos conceitos por parte daqueles que, por vezes, contribuem para um processo que não condiz com o constituído na democracia representativa, haja vista não possuir propriedade de conceitos, como por exemplo, ao que muitos pensam ser um simples “ato de votar”. Ao contrário, esse voto vem imbuído de expectativas e direcionamentos de uma conjuntura política que visa o

fortalecimento ou o enfraquecimento de forças que são sim opostas, segundo o espectro ideológico apontado por Bobbio (2002).

Apesar de existirem posicionamentos que divergem do leque ideológico, laborando sobre sua inexistência, Bobbio (1995) argumenta que as ideologias nunca deixaram de existir, dado que a defesa da igualdade pela esquerda e a defesa da liberdade pela direita parecem ter sobrevivido na contemporaneidade.

A literatura evidencia que esquerda e direita “miram” para posicionamentos distintos e que habitualmente são utilizados para demonstrar as diferenças entre essas duas ideologias na arena das ações políticas. Essas arenas são espaços de disputa onde há medição de “forças” e onde o voto consciente faz a diferença. Com o intuito de trazer maior nitidez à diferença ideológica, apresenta-se a seguinte citação:

“Esquerda” e “direita” indicam programas contrapostos com relação a diversos problemas cuja solução pertence habitualmente à ação política, contrastes não só de ideias, mas também de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade (BOBBIO, 1995, p.33).

Como visto, Bobbio buscou dar clareza teórica aos complexos embates políticos. Ele trabalhou com a afirmativa de que não pode ser negado validade àquilo que é operado plenamente na política e que ainda serve para dar aos homens identidade e argumentos para lutar pelas coisas em que acreditam.

Considerando a diversidade de autores e formas de análises desenvolvidas na literatura, buscando relacionar as ideologias e partidos políticos, neste trabalho utiliza-se de referencial embasado em Tarouco e Madeira (2013), os quais abordam a probabilidade do que a análise por meio do espectro ideológico permite, no sentido de mensuração das preferências políticas, bem como de suas áreas de investimentos.

Para esses autores há o entendimento de assuntos que são essenciais trazer para o debate quando pretende-se tratar de posicionamentos ideológicos, são eles: tensão entre autoridade e liberdades, e liberdades e direitos humanos. Esses temas servem para tratar do direcionamento das ações e, conseqüentemente, para os respectivos posicionamentos ideológicos assumidos pelos diferentes partidos.

Com o objetivo de melhor exemplificar a distinção entre direita e esquerda, Tarouco e Madeira (2010) descrevem características específicas de cada uma delas, sendo que nos

governos de direita sobressaem as intervenções em menções positivas às forças armadas, livre iniciativa, ortodoxia econômica e limitação do Estado de bem-estar social; já os governos que se identificam com a esquerda tratam de questões relacionadas a um planejamento econômico, regulação do mercado, expansão de um Estado de bem-estar social e intervenções favoráveis à classe trabalhadora. Historicamente, os partidos que manifestaram apoio à ditadura no passado podem ser classificados como de direita; já aqueles partidos que se posicionaram em oposição são de esquerda.

Contribuindo para o contexto teórico e a busca de características ideológicas nas intervenções partidárias, apresentam-se conceitos trabalhados por Souza e Cavalcante (2012), os quais pontuam que a defesa na elaboração de políticas relacionadas aos programas sociais, distributivas, progressivas e compensatórias são incentivadas por representantes do posicionamento de esquerda, enquanto os identificados com o espectro ideológico de direita atuam com direcionamentos ligados à defesa de um Estado mínimo, às forças de mercado, privatizações e desregulamentação do mercado de trabalho. Ainda existe o posicionamento daqueles que enquadram-se em um nível intermediário, identificado no espectro ideológico como sendo de centro; estes adotam uma postura intermediária, ideias que não são nem totalmente de esquerda, nem totalmente de direita.

No atual cenário brasileiro, tratando-se de partidos políticos, vale mencionar outra temática a ser considerada, a qual não será aprofundada, haja vista este estudo limitar-se apenas ao partido do representante do executivo/prefeito, que é a identificação de coligações² partidárias eleitorais ou coalizões que envolvem diferentes partidos, os quais se identificam por vezes com ideologias opostas. Quanto a isso, há consenso por parte dos autores de que o objetivo das coligações é ampliar as chances eleitorais dos partidos.

Nesse sentido, as composições político-partidárias tornam-se um mecanismo que tem por objetivo aumentar sua base aliada. Porém, quando firmadas essas alianças, ocorre a “troca de favores” ou barganha, em que são exigidos pelos partidos a gestão ou cargos de chefia, impactando diretamente na execução das políticas públicas (TOLENTINO, 2015).

De acordo com o estudo proposto e a delimitação temporal, os partidos que atuaram junto à política habitacional durante os anos de 2005 – 2016 e que foram eleitos para ocupação do cargo do executivo/prefeito são representantes dos seguintes partidos: Partido

² A coligação à eleição proporcional não é mais permitida, tal como esta definida pela Emenda Constitucional Nº. 97/2017, a qual alterou o Art. 17 da CF/1988.

Democrático Trabalhista – PDT, e Partido Progressista – PP, os quais podem ser referenciados ideologicamente com base em estudos como o realizado por Rodrigues (2002).

Esse autor afirma que, no Brasil, pode-se definir a seguinte classificação dos partidos no eixo direita-esquerda:

Convencionalmente, o PPB³ e o PFL são classificados pela maior parte dos pesquisadores e pela mídia como partidos de “direita”, embora esse rótulo possa não ser de agrado dos seus dirigentes e seja rejeitado por parte de seus membros. O PMDB e o PSDB são convencionalmente considerados de “centro”, rótulo que não é negado pelos seus dirigentes. O PDT e o PT são entendidos como partidos de “esquerda”, designação aceita de bom grado pelos seus dirigentes e simpatizantes (RODRIGUES, 2002, p. 14).

Importante memorar que os partidos são compostos por diferentes atores sociais que atuam em coletividade, ou pelo menos deveriam atuar, orientados por suas ideologias, respaldados de acordo com os princípios doutrinários estabelecidos no estatuto de suas legendas. Esses estatutos propõem que os partidos tenham uma base ideológica que lhes confira uma identidade, que apresentem um conjunto de ideias clareadas por doutrina que venha a ser condizente com o posicionamento do partido referente às diferentes demandas apresentadas pela sociedade. Porém, como se trata de um trabalho realizado por inúmeros atores, por vezes há um distanciamento das práticas preconizadas em tal estatuto.

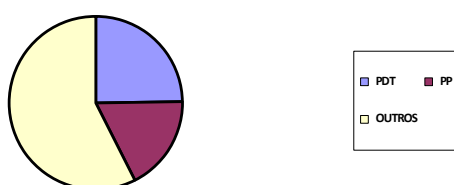
2.2 PARTIDOS POLÍTICOS NO ESTUDO EM QUESTÃO

Identificar o posicionamento ideológico dos partidos possibilitou a análise das gestões sob a perspectiva ideológica no período delimitado, resumindo-se em três gestões, duas onde o PDT esteve à frente do governo e uma sob responsabilidade do PP. Esse contraste de ideologias possibilitou a identificação de duas atuações que deveriam ser opostas, sendo que o PDT é classificado como ideologia de esquerda e o PP ideologia de direita, de acordo com Krause (2017), o que será mais bem explorado junto à análise final deste estudo.

No universo local pesquisado, identificou-se junto ao TSE um montante de 61.833 pessoas aptas a votar, com a seguinte filiação partidária: 3.015 inscritos junto ao Partido Democrático Trabalhista, 2.165 junto ao Partido Progressista e 6.992 filiados em outros partidos conforme demonstrado nos Gráficos 1 e 2 a seguir:

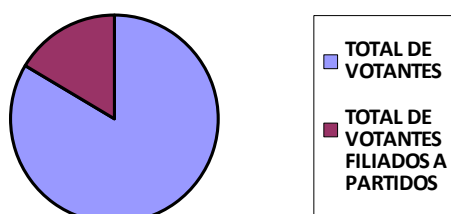
³ No ano de 2003, na Convenção Nacional, o Partido Progressista Brasileiro PPB altera sua sigla para PP, excluindo o “B”.

Gráfico 1 – Filiações partidárias no município de Santo Ângelo



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Gráfico 2 – Total de votantes e filiações partidárias no município de Santo Ângelo



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Conforme a apresentação gráfica, na realidade local os partidos que atuaram no período da pesquisa, qual sejam PDT e PP representam significativa parcela das filiações partidárias, correspondendo o primeiro a 24,76% e o segundo a 17,78% do montante de filiados a partidos políticos. Já no que diz respeito ao total de pessoas aptas a votar, apenas 19,68% são filiadas a partidos políticos.

Considerando-se a atuação na política local desses dois partidos durante o recorte da pesquisa, busca-se a seguir fazer breve descrição deles, trazendo para o debate informações da política brasileira, bem como o histórico sucinto, que serve de embasamento para as considerações finais.

2.2.1 O PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT

O movimento que deu origem ao Partido Democrático Trabalhista – PDT iniciou em 1979, segundo o site oficial do partido. O surgimento do partido foi fruto do encontro de trabalhistas no Brasil com os trabalhistas no exílio, sob a liderança de Leonel Brizola, fundamentados no pensamento de Alberto Pasqualini e San Tiago Dantas, com o objetivo de reacender os princípios do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, o qual fora prescrito pelo Golpe de 1964.

Nesse movimento foi elaborada a Carta de Lisboa⁴, documento que continha as bases pragmáticas do PTB, o qual Brizola pretendia restaurar no Brasil. Com a chegada da anistia, o exílio de Brizola teria término e ele voltaria ao Brasil, porém com a impossibilidade de utilizar a sigla sob a qual o movimento se articulou, pois a sigla havia sido concedida a Ivete Vargas, que liderava um grupo rival, o que motivou então a fundação do PDT.

Brizola descreveu esse momento como sendo “uma sórdida manobra governamental”, que entregara a sigla PTB ao grupo de pessoas ligadas ao poder. Revoltados com o acontecido, trabalhistas autênticos (Leonel Brizola, Darcy Ribeiro, Doutel de Andrade, etc.) ainda no mês de maio reuniram-se no Palácio Tiradentes para o encontro Nacional, onde foi adotada a nova sigla do partido – PDT, e no final do mês já haviam aprovado o programa, o manifesto e o estatuto do então Partido Democrático Trabalhista. (www.pdt.org.br).

A I Convenção Nacional do PDT ocorreu em 1981, em Brasília, onde houve a decisão dos rumos políticos a serem seguidos, bem como o posicionamento em prol da construção de um Brasil voltado para os interesses do povo. No ano de 2019, o PDT já está na sua XXV Convenção Nacional, com orientação política do partido pautada na defesa do Estado Democrático de Direito, na soberania nacional e no respeito aos Direitos Humanos e aos Direitos Sociais históricos do povo brasileiro. (www.pdt.org.br).

O PDT assume, pelo seu programa, uma prática e objetivos ligados à causa do socialismo democrático no Brasil, considerando-se então um Partido Socialista: “O Nosso socialismo há de ser construído através do voto livre, numa sociedade pluralista e civil, sem discriminar ou excluir quem quer que seja”. “Socialismo e liberdade, para nós, são inafastáveis, como dois trilhos de uma estrada de ferro, expressando um Estado de Direito democrático e de profundo conteúdo social” (www.pdt.org.br).

⁴ Carta de Lisboa foi um importante documento que norteou a reorganização do Trabalhismo no Brasil a partir do fim da ditadura militar e da posterior aprovação da anistia. (Lisboa, 17 de junho de 1979)

O partido atua embasado na crença de uma necessária reestruturação política, que venha a substituir urgentemente o modelo econômico neoliberal adotado no Brasil por aquele que promova o desenvolvimento e progresso nacional, qual seja, a restauração do Projeto Nacional de Getúlio Vargas.

Em site oficial encontra-se o seguinte programa de trabalho proposto pelo PDT:

O primeiro compromisso é com as crianças e jovens de nosso país. Assistir desde o ventre materno, alimentar, escolarizar, acolher e educar todas as crianças no nosso país, com igualdade de oportunidade para todos, é a prioridade máxima do Trabalhismo Democrático. O segundo é com os interesses dos trabalhadores, muito especialmente das grandes maiorias populares. O terceiro é com a mulher, contra a sua discriminação propugnando por sua efetiva participação em todas as áreas de decisão. O quarto compromisso programático é com a causa das populações negras como parte fundamental da luta pela democracia, pela justiça social e a verdadeira unidade nacional. O quinto compromisso é a defesa das populações indígenas contra o processo de extermínio físico, social e cultural a que tem sido submetidas ao longo de nossa história. O sexto compromisso programático é com a defesa da natureza brasileira, contra a poluição e a deterioração do meio ambiente resultante de uma exploração predatória, que ameaça destruir a base biológica de nossa existência, degradando cada vez mais a qualidade de vida do povo brasileiro. O sétimo compromisso é a recuperação para o povo brasileiro de todas as concessões feitas a grupos e interesses estrangeiros, lesivas ao nosso patrimônio, à economia nacional e atentatória a nossa própria soberania (www.pdt.org.br).

Conforme o exposto, evidencia-se que o programa de trabalho do PDT condiz com a ideologia de “esquerda” já referenciada, pois traz o seu compromisso com a pluralidade e a inclusão social, defendendo a igualdade de acesso para todos, a ideia de um Estado forte e de políticas voltadas à promoção da igualdade de condições, possuindo uma atitude de inconformidade com a miséria, a fome e o marginalismo.

A ideologia de esquerda acredita na promoção da igualdade social e que a coletividade deve agir em benefício daqueles que estão desprovidos e/ou vulnerais em relação a outros membros da sociedade.

2.2.2 O PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO – PP

O Partido Progressista Brasileiro – PPB obteve seu deferimento junto ao TSE em 16 de novembro de 1995, tendo como número de legenda 11. Seu atual presidente é Ciro Nogueira Lima Filho. De acordo com o site oficial do partido (www.pp.org.br), suas origens estão ligadas ao processo de redemocratização do Brasil; o partido possui raiz no Partido Social Democrata – PSD, nas bases construídas pela Aliança Renovadora Nacional – ARENA

e pelo Partido Democrático Social – PDS. Contudo, o atual Partido Progressista começou a nascer posteriormente ao impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello, imbuído e comprometido com o apoio ao Plano Real, ao governo de Fernando Henrique Cardoso e à estabilização econômica.

Na Convenção Nacional do Partido Progressista Brasileiro – PPB, no ano de 2003, inspirado em mudanças nas políticas internacionais, o partido resolve tirar da sigla PPB o “B”, sendo agora nominado como Partido Progressista – PP, com sua ação programática fundamentada nos seguintes valores, princípios e crenças políticas:

- I - busca contínua do ideário democrático e dos objetivos nacionalistas de seus fundadores em elevar a Nação brasileira a um patamar de desenvolvimento econômico-social que possibilite à sua população uma vida digna e com igualdade de oportunidades para todos os cidadãos;
- II - liberdade de culto religioso, garantia da inviolabilidade da privacidade, direito ao trabalho digno, ao salário justo, à moradia, à educação, à saúde, à alimentação, ao lazer, à segurança, bem como o exercício de uma imprensa livre e responsável e à preservação do meio-ambiente;
- III - intangibilidade da Federação, harmonia dos poderes e crescente autonomia dos Estados e Municípios;
- IV - consecução de um sistema econômico livre, que favoreça a prática das regras de mercado, mas que tenha como objetivo maior o bem-estar dos brasileiros e a eliminação das desigualdades sociais;
- V - ação do Estado no campo econômico que leve em conta valores sociais como a criação e a distribuição de riquezas para todos com geração de empregos, renda, poupança, consumo e funcionamento de efetiva economia social de mercado; e,
- VI - permanente adaptação para o processo de mudança continuada da sociedade, da economia brasileira e das responsabilidades dos entes federados (www.progressistas.org.br).

De acordo com o programa de trabalho do PP, evidenciam-se traços ideológicos vinculados à “direita”, como o exemplo mencionado em seus princípios de incentivo a um sistema econômico livre.

Há também, em seus princípios, preocupação com a igualdade de condições, preocupação com as “causas sociais”, segurança, trabalho digno, acesso a bens básicos. A direita acredita que a melhoria da sociedade ocorre por meio da melhoria da qualidade dos indivíduos, o que seria um meio essencialmente pessoal e não político. Para essa ideologia, a política é um meio de garantir a ordem e a liberdade, promovendo a igualdade político-jurídica, a qual é entendida como suficiente para garantir as mesmas oportunidades a todos da sociedade.

Exposta a caracterização dos dois partidos que atuaram junto ao executivo local no período delimitado para este estudo, buscou-se a seguir pontuar elementos importantes no que diz respeito à análise das políticas públicas, para que ao final do trabalho sejam mostradas as intervenções governamentais implementadas em cada gestão, bem como a identificação junto ao espectro ideológico.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E A AÇÃO DO ESTADO

Enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica, a política pública nasce nos EUA, como subárea da ciência política, envolvendo estudos que procuram explicar os processos de desempenho governamental. É um campo do conhecimento que atua com diferentes atores, em distintos níveis de decisões.

Segundo Souza (2006) há várias definições sobre o que seja política pública, porém a mais conhecida é de Laswell, o qual esclarece que as decisões e análises sobre política pública devem responder aos seguintes questionamentos: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Ainda, a autora destaca as contribuições teóricas que Laswell, Simon, Lindblom e Easton propuseram como significativos subsídios para o debate acerca da temática.

Importante mencionar que as políticas públicas ocorrem de diferentes formas. Elas dependem das propostas e coligações por parte daqueles que atuam dentro das arenas político-governamentais. Esses espaços são marcados por pressões, coalizões, barganhas, conflitos e diferentes concepções político-ideológicas, o que acaba por vezes dificultando o processo decisório.

De acordo com Silva e Melo (200, p.9), ao analisar as implementações identifica-se um espaço no qual “prevalece a troca, a negociação e a barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos”. Nesse cenário é válido acrescentar que a implementação consiste em “um jogo entre implementadores, onde papéis são negociados, os graus de adesão variam e os recursos entre atores são objeto de barganha”.

A política pública é uma expressão própria das sociedades modernas, as quais têm características que as distinguem de sociedades tradicionais. Dentre as principais diferenças para o debate aqui proposto, pode-se citar que em sociedades tradicionais não existiam muitas

variações entre seus membros; já as sociedades modernas são fortemente marcadas por diferenças, o que as torna extremamente complexas.

Considerando as peculiaridades mencionadas e o entendimento de que o debate envolve diferentes indivíduos, necessário observar a seguinte referência:

As sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer de sua existência. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc. Entretanto, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro dos limites administráveis (RUA, 2009).

De acordo com a visão dessa autora, o conflito é visto nas ciências sociais de duas maneiras diferentes; há autores que consideram o conflito uma distorção, um desequilíbrio, e outros que consideram o conflito o elemento constitutivo da dinâmica da sociedade, pois é aquilo que leva à mudança. Mas ambos os grupos aceitam que, independente do entendimento que tenham sobre o conflito, este deve ser mantido dentro de alguns limites, para não ameaçar a vida em coletividade.

Existem duas formas para administrar o conflito: a coerção ou a política. A coerção está relacionada ao conjunto de atividades que objetivam a repressão e a punição das infrações à lei, o que por vezes resulta na implicação de uso da violência física. A maneira coercitiva como instrumento da administração do conflito possui alguns limites, dentre os quais pode ser citado o elevado custo financeiro para manter as instituições responsáveis pela segurança pública.

Rua (2009) refere que, como opção a essa coerção, adentre-se no debate teórico, a política. A política pode ser considerada o conjunto de instrumentos que permitem administrar o conflito entre os atores sem recorrer à coerção ou a violência. Dentro desse cenário de coerção e política atuam distintos atores que se envolvem direta ou indiretamente em conflitos devido às diferentes intervenções que realizam dentro do campo das políticas públicas.

Ainda segundo Rua (2009), os atores sociais são: os atores públicos, os atores privados, os trabalhadores e os agentes internacionais. Na conceituação de atores públicos incluem-se os políticos e os burocratas. Políticos são todos aqueles que ocupam determinados cargos por

mandatos eletivos, já os burocratas são aqueles que enquadram-se como servidores públicos, realizando serviços especializados.

Outro grupo de atores também influente nos processos decisórios são os atores privados, onde evidenciam-se os empresários, devido a seu espaço de atuação na economia. Os atores trabalhadores são aqueles representados por sindicatos ou outras organizações. E, por fim, há também os agentes internacionais, que são aqueles cujo poder não está apenas relacionado à questão econômica, mas também à forte influência que exercem sobre a política interna de um país.

Ainda, de acordo com a autora supracitada, o estudo das políticas públicas integra quatro elementos, sendo eles: Política como “*politics*” são os procedimentos, mecanismos formais e informais que se expressam mediante a atividade do sistema político para buscar soluções pacíficas de conflitos quanto a bens públicos. Políticas Públicas “*policy*” compreendem o conjunto de decisões e ações relacionadas à alocação de valores envolvendo os bens públicos. Sociedade Política ou “*polity*” é o ordenamento jurídico que rege um sistema político como um todo. E, por fim, o quarto elemento são as *Instituições*, aquelas especificamente relacionadas à implementação das políticas públicas.

Com o objetivo de melhor compreender a ação do governo e dos atores envolvidos neste amplo e complexo processo, adentra-se no debate teórico, nos modelos de formulação e análise de políticas públicas. Aqui são abordados os principais conceitos, baseando-se principalmente na visão de Souza (2006).

A autora cita em seu estudo os seguintes modelos explicativos de formulação e análise de políticas públicas, em uma espécie de referencial de suas tipologias de análise: O tipo da Política pública; Incrementalismo; O ciclo da Política Pública; O modelo “*garbage can*”; Coalisção de Defesa; Arenas Sociais; Modelo de Equilíbrio Interrompido; e os Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal. Cada um deles foi sendo desenvolvido com o objetivo de compreender a ação e a estagnação dos governos. A seguir busca-se descrever sucintamente cada um desses modelos.

No modelo “O tipo da política pública”, Souza faz alusão a Theodore J. Lowi, que trabalha com a ideia de que cada tipo de política pública passa por arenas diferenciadas e que as tomadas de decisões envolvem diferentes formas de apoio ou rejeição pelos diversos atores sociais. Esse modelo explicativo evidencia quatro formatos que a política pública pode ter:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; são em geral as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas que lidam com procedimentos (SOUZA, 2006, p. 28).

Diferentemente do modelo supracitado, que tipifica as políticas, Souza apresenta o denominado como “Incrementalismo”. Este modelo foi desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992) e trabalha com a ideia da política pública como um método incremental. Existe o entendimento de que as políticas públicas e os recursos não partem do zero, e sim recebem ajustes e inovações a modelos já existentes, entendem como um processo contínuo e com influências, o qual pode ser reconfigurado a qualquer momento, a partir de novas demandas ou formas de como as já existentes são interpretadas.

Já no modelo “O ciclo da política pública”, o entendimento é de um ciclo constituído por diferentes estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção de opções, implementação e avaliação. Buscou-se abordar brevemente os ciclos de políticas públicas, porém é necessário esclarecer que não há uma linha divisória exata na passagem de uma etapa para a outra. A primeira etapa a ser descrita será a identificação da agenda, que consiste em responder o seguinte questionamento: é problema público e relevante ao ponto de entrar no rol de prioridades do poder público? No dizer de Saravia (2006, p. 17):

Na sua acepção mais simples, a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas.

Pode-se perceber que não é qualquer problema que entra na lista de prioridades do poder público. É necessário ser inicialmente um problema de ordem pública e que sua possível resolução contemple a coletividade.

Enfatiza-se que este modelo de análise destaca-se de modo significativo a etapa da definição da agenda e trabalha com alguns questionamentos sobre o que entra o que não entra e o porquê na agenda governamental. Nesse aspecto, Souza trabalha com três possíveis respostas: a primeira delas é quando toma-se ciência dos problemas e percebe-se que há algo a fazer; a segunda opção seria um fortalecimento e busca de uma consciência coletiva sobre determinado problema e a necessária resolução; a terceira focalizaria os participantes visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão) e os invisíveis (burocratas e acadêmicos).

Partindo para as outras etapas do ciclo das políticas públicas, no caso da identificação de alternativas, avaliação das opções e seleção das mesmas, refere-se à fase de elaboração, que abrange também análise dos diversos questionamentos feitos na fase anterior em relação ao problema que será posto na agenda pública. Nesta etapa do ciclo, o problema que é de ordem pública também será devidamente identificado e delimitado. A fase seguinte, que é a formulação, onde ocorrem a seleção, especificação e declaração da opção adotada como forma de possível resolução do problema delineado.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Dando sequência à tentativa de esclarecer as etapas do ciclo, passar-se-á para a implementação de políticas públicas. Saravia (2006) instrui que ela é: “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política”; em suma, pode-se dizer que refere-se à execução das decisões adotadas na definição da agenda.

E, como última etapa do ciclo, a avaliação, que consiste no acompanhamento da execução da política pública colocada em prática, dos seus efeitos esperados e não esperados. Cabe assinalar que os indicadores de qualidade para o acompanhamento ou avaliação das políticas públicas trazem como instrumentos os conceitos de efetividade, eficiência e eficácia, para que se possam detectar quais características poderão e deverão ser alteradas, a fim de ser aprimorada a política pública.

Seguindo a proposta de descrever os diferentes modelos de formulações e análise de políticas públicas, propõe-se agora apontar características do modelo “*garbage can*” ou “lata de lixo”, desenvolvido por Cohen March e Olsen (1972).

Este modelo afirma que os gestores não trabalham com a opção de encontrar alternativas para os problemas existentes na sociedade, e sim, ao contrário, partem das possíveis respostas, as quais seriam de mais fácil implementação e verificam quais dos problemas podem ser solucionados. Resumindo, a própria nomenclatura do modelo deixa entendido que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as soluções estivessem em uma “lata de lixo”, onde alternativas fossem escolhidas para posteriormente encontrar o problema e então solucioná-lo (SOUZA, 2006). Nesse caso, os gestores públicos não escolheriam quais problemas da sociedade pretendem resolver por meio de políticas públicas; ao contrário, eles escolheriam as políticas públicas que mais lhes agradam, e então definem em quais contextos e situações elas podem ser aplicadas.

De acordo com a autora (Souza, 2006), o modelo de coalisão de defesa (*advocacycoalition*) de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) possui entendimento diferente dos modelos “ciclo de políticas públicas” e o “*garbage can*”, pois argumenta a escassa capacidade explicativa sobre as mudanças que ocorrem nas políticas públicas. Para este modelo, as políticas públicas são um conjunto de subsistemas composto por coalisões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças, ideias e pelos recursos que dispõem, articulando-se, assim, com acontecimentos externos, dimensões estas que nos modelos anteriores são ignoradas. Já o modelo de arenas sociais percebe a política pública como uma iniciativa promovida pelos empreendedores políticos.

Questão fundamental aqui é compreender como um determinado tema passa a ser visto como um problema. Nesse sentido, esses empreendedores trabalham com a ideia não apenas de uma necessária ação para determinada demanda e sim transformá-la em um problema através do convencimento de que algo precisa ser feito. Esses empreendedores são de importante influência para a inclusão de um problema na agenda.

A autora destaca três principais mecanismos que podem influenciar e chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: divulgação dos problemas; catástrofes ou reincidência dos mesmos problemas e *feedback*, que possibilitam a visualização das falhas da política.

Ainda há neste modelo a capacidade desses empreendedores constituírem redes sociais, as quais possibilitam um conjunto de relações, vínculos e trocas entre indivíduos e entidades, ocorrendo às solidificações dos movimentos entre as entidades que se ligam ou se superpõem, de acordo com Souza (2006).

O modelo de “equilíbrio interrompido”, elaborado por Baumgartner e Jones (1993), entende a política pública como longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Nesse modo de análise a característica basal é a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública, em que a mídia ocupa papel principal nessa construção.

E como último modelo mapeado por Souza (2006), considerado um dos principais na análise das políticas públicas, apresenta-se o modelo influenciado pelo “novo gerencialismo” e pelo ajuste fiscal, que em suma são novos formatos de intervenções nas políticas públicas, que envolvem os fatores de eficiência, credibilidade e independência política, assumindo assim que a racionalidade das políticas é o caminho para superar o dilema dos interesses de diferentes grupos.

Esse modelo é decorrente da nova pressão exercida pelo neoliberalismo no campo das políticas públicas, e pela incorporação dos princípios da administração de empresas, trazendo para o debate o Estado e seu funcionamento, sob análise a partir de conceitos de eficiência para o campo da gestão pública.

Dentre o amplo debate e tentativas de conceituação sobre o tema políticas públicas, ainda pode ser referenciado Rua (2009) e seu esforço em explicar que política pública é uma expressão que pode designar diferentes objetos: um campo de atividade governamental, uma situação social desejada, uma proposta de ação específica, uma norma quanto a determinado problema, um conjunto de objetivos e programas que o governo tem em um campo de ação.

Diante dessa explanação, pode-se dizer que política pública é um conceito polissêmico, o qual comporta várias dimensões distintas, e cada autor dá ênfase a um aspecto ou outro. Trata-se de uma categoria que envolve muitas dimensões e que apresenta-se de forma muito complexa, não permitindo um conceito fechado.

A partir do exposto, cabe ressaltar que, para fins do estudo ora apresentado, o modelo de análise a ser seguida será a busca da tipificação das políticas públicas implementadas em nível local de acordo com a teoria desenvolvida por Theodore J. Lowi.

2.4 O MODELO DE LOWI

Posterior à descrição que laborou sob a perspectiva de dar clareza teórica referente às diferentes formas de análise relacionadas à temática das políticas públicas, optou-se pela aplicação, neste trabalho, da Abordagem das Arenas, elaborada por Theodore J. Lowi (1964, 1972).

A opção da utilização teórica ocorreu por acreditar ser adequada a este estudo, já que possibilita uma categorização das políticas implementadas no período delimitado. A relevância da análise, sob este aspecto, ocorre pela possibilidade de apresentar a tipificação das intervenções ocorridas em cada gestão, para que possam ser relacionadas com as identificações ideológicas dos partidos que estiveram à frente do poder executivo em cada período.

De acordo com Limonti (2014), a análise proposta por Lowi torna-se respeitável quando consegue apresentar uma tipologia das políticas públicas, possibilitando também identificar a atuação dos atores dentro das arenas em que ocorrem os embates políticos. Dentro da perspectiva de tipologias laborada por Lowi encontram-se estudos de Carvalho e Costa (1988), Carvalho (1995), Santos (1997), Ricci (2002) e Laczynski (2012).

Limonti (2014) apresenta que a teoria das Arenas desenvolvidas por Lowi utilizou dois critérios para tipificar/classificar as políticas públicas em distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas/constituintes, sendo eles: o impacto da política na sociedade e o espaço onde ocorrem as negociações em torno dos conflitos que emergem das políticas públicas.

No estudo realizado por Limonti e Peres, os autores apresentam a seguinte concepção dessas classificações: distributivas são aquelas que resultam em benefícios concentrados para grupos específicos e cujos custos recaem sobre o conjunto da sociedade, trabalhando ainda com a ideia de que não há restrições orçamentárias e ocorrem em arenas pouco conflituosas. Como exemplo, os autores mencionam as políticas públicas de subsídios e gratuidade de taxas. Lowi (1964,1972) labora na perspectiva de que as políticas distributivas e as regulatórias, que a seguir serão descritas, ocorrem fundamentalmente no Congresso, haja vista esse espaço possuir atores com grande capacidade de barganha.

No que diz respeito às políticas regulatórias, elas têm impactos individualizados, embora recaiam sobre o conjunto da sociedade, como exemplo, leis e regulamentos, o que pode oferecer certo tipo de conflito, já que envolve uma escolha de quem será favorecido ou não.

Já as políticas redistributivas envolvem setores mais abrangentes e o fato que deve estar claro, segundo os autores, é a ciência de qual setor será beneficiado e qual irá arcar com o custo. São políticas altamente conflituosas e são elaboradas pelo Poder Executivo. Exemplo: “Uma política de renda mínima para o mesmo grupo vinculada à criação ou ao aumento de um imposto que incida diretamente sobre outro setor é redistributiva” (LIMONTI 2014).

Sobre as políticas constitutivas, de acordo com Limonti (2014) são aquelas que visam ao estabelecimento de regras no que refere-se às decisões públicas e à criação ou modificação da estrutura do governo ou das relações de poder. “Para Lowi (1972), tanto as políticas distributivas quanto as regulatórias têm impacto coercitivo individual; enquanto as políticas constituintes e redistributivas incidem coercitivamente sobre o coletivo” (LIMONTI, 2014, p. 398).

Souza (2002) corrobora com o debate, dizendo que Lowi desenvolveu talvez a mais conhecida tipologia sobre a política pública, laborando com a ideia de que cada tipo de política encontra diferentes formas de apoio ou rejeição, ocorrendo disputas no que diz respeito à tomada de decisões, e que estas passam por diferentes arenas.

Na descrição de Souza (2002) sobre as tipificações, a autora refere que as políticas distributivas são as decisões tomadas pelo governo que consideram os recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, pelo fato de privilegiar determinados grupos. Esta autora aponta em seu debate que um exemplo dessa tipificação seria as ações que favorecem o clientelismo e o patrimonialismo. Sobre as políticas regulatórias, seriam aquelas que envolvem mais a burocracia, políticos e grupos de interesse. No que diz respeito às políticas redistributivas, são aquelas que “atingem o maior número de pessoas e impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros”; nesta classificação enquadram-se as políticas sociais universais consideradas de maior dificuldade de encaminhamento. E, por fim, as políticas constitutivas, as quais lidam com procedimentos.

Rua e Romanini (2017, p. 4) contribuem para este estudo, haja vista analisarem as tipologias de Lowi e exemplificarem-nas de forma a trazer perceptibilidade ao debate das tipificações, o que justifica transcrever em sua totalidade:

- a) Políticas Distributivas: aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo. Podem relacionar-se ao exercício de direitos, ou não. Podem ser assistencialistas, ou não. Podem ser clientelistas, ou não. Ex.: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário-desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc.;
- b) Políticas Redistributivas: aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Ex.: reforma agrária, distribuição de *royalties* de petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária, etc.;
- c) Políticas Regulatórias: aquelas que estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos, a depender dos recursos de poder dos atores abarcados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulamentações complexas, de grande abrangência. Ex.: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc.;
- d) Políticas Constitutivas: aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Ex.: regras constitucionais diversas, regimento das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc.

Assim, fica evidente que esse tipo de classificação possibilita ao leitor e pesquisadores da área uma visão clara das políticas implementadas em nível local, como é o caso do estudo aqui proposto. Optou-se pela Abordagem das Arenas elaborada por Lowi por entender que o resultado deste estudo chegará às categorias de base local e será útil para a compreensão por parte dos atores sociais que ali desenvolvem as mais diversas intervenções junto aos municípios santo-angelenses.

A tipificação das políticas implementadas em cada gestão possibilita identificar as atuações governamentais, para que posteriormente sejam relacionadas com as ideologias vigentes de cada mandato.

2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

Para que seja possível analisar, em profundidade, as políticas públicas de habitação levadas a cabo no município de Santo Ângelo, RS, no recorte temporal definido para o

presente estudo, é necessário contextualizar o panorama global no qual tais iniciativas são inseridas, tendo em vista as mudanças operadas no contexto político brasileiro nas últimas décadas, fator determinante para que o Direito à Cidade – inscrito na Constituição Federal de 1988 – adquirisse caráter efetivo.

Nesse sentido, será apresentado, primeiramente, um breve histórico das políticas habitacionais construídas no país até a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual o Direito à Cidade é citado nominalmente entre os demais direitos fundamentais.

Em seguida são abordados os marcos legais nos quais são baseadas as políticas públicas para a habitação, definidas a partir da entrada em vigor da mais recente Carta Magna e seus desdobramentos, traduzidos, entre outras ações, em documentos como o Plano Nacional de Habitação, criado em 2009.

Finalmente, são discutidos elementos próprios à realidade da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, na qual o município de Santo Ângelo ocupa posição de destaque, tanto em termos econômicos como culturais, aspecto que se reflete, direta ou indiretamente, sobre as políticas públicas de habitação.

Com o objetivo de contextualizar as políticas públicas habitacionais, imperativo evidenciar que tratam de ações executadas com vistas à efetivação dos direitos relacionados à moradia e, para que sejam feitas análises adequadas referentes à habitação, é imprescindível adentrar em um debate referente à cidade, espaço onde necessariamente há a existência de um ordenamento urbano, para que as residências estejam adequadas e venham a cumprir com o estabelecido no rol dos direitos sociais.

Nesse cenário, emergem questionamentos necessários por parte daqueles que debatem esta temática, ou seja, buscar a compreensão da abrangência que o direito à moradia contempla. É importante entender que não se trata apenas de relações numéricas no que diz respeito a déficits habitacionais ou até mesmo de políticas habitacionais implementadas, e sim uma totalidade em que essas políticas se materializam, no local denominado como cidade.

Aquilo que é entendido por cidade, de acordo com Harvey (2016), possui significado na maioria das regiões e culturas do mundo contemporâneo, porém o termo é constituído com diferentes interpretações, as quais procuram simbolizar o sentido de ideia de coletivo de uma determinada sociedade. Criada por membros da comunidade, a cidade está em constante transformação e, quando se trata desses conceitos relacionados ao urbano, é importante

evidenciar que não são estáticos nem imutáveis; Segundo Maricato (2013), deve-se admitir que se tratam também de dimensões qualitativas, e a qualidade reside nas pessoas que fazem a cidade ser um espaço vivo.

As cidades abarcam relações sociais e de produção. É nesse espaço que são tomadas as decisões políticas que interferem direta ou indiretamente na vida de cada sujeito que habita os diferentes espaços, tanto urbanos como rurais. De acordo com relatório emitido pela ONU, no ano de 1950, 746 milhões de pessoas viviam em espaços urbanos e, no ano de 2014, identificou-se um aumento para 3,9 bilhões de pessoas. Fica claro o significativo acréscimo das massas urbanas, sendo que com elas emergem as diferentes expressões da questão social.

Referente ao Brasil, segundo o IBGE (2019), no ano de 1950 a população urbana era de 18.782.891 habitantes e a população rural de 33.161.506 habitantes, já no ano de 2010, de acordo com o Censo (2010), a população do Brasil passa a ser 190.732.694, destes 84% residem em áreas urbanas.

Para debater as complexas relações estabelecidas entre os diferentes atores políticos, bem como as intervenções ou não por meio de políticas públicas para a sociedade, é importante atentar para essas capacidades que emergem da própria coletividade, ou seja, como já mencionado anteriormente, nesse “espaço vivo” considera-se também o processo histórico vivenciado pelo Brasil, o qual refletiu profundamente nas desigualdades extremas vivenciadas até a contemporaneidade.

É necessário verificar na agenda governamental quais são as atuações diante do significativo número de pessoas residindo nas áreas urbanas. Esse acréscimo que também foi resquício da chegada da industrialização e do enfraquecimento do modelo agroexportador vivenciado pelo país, momentos esses complexos e definidores de intervenções estatais junto à população brasileira.

De acordo com Furtado (2003), esse período histórico foi protagonizado tanto pela classe trabalhadora, a qual já vinha se fortalecendo enquanto organização política, quanto pelos cafeicultores, sendo que grande parcela aliou-se à burguesia industrial, pois já a identificavam como o setor nacional de maior concentração privada de capital, o que resultaria em uma possível detenção do controle do Estado nacional. Nesse período histórico, o autor afirma que dentre os fatores que influenciaram profundamente esse novo panorama estão a Crise de 1929 e a 2ª Guerra Mundial. O que pode ser evidenciado dessa urbanização

massiva vinculada à industrialização é que emergiu o surgimento de duas classes sociais antagônicas (FURTADO, 2003).

Pode-se identificar que, até por volta de 1930, o Brasil tinha seu poder econômico direcionado para o setor agrário. Posteriormente ocorreu a alteração que resultou em um novo ciclo: o industrial, que segundo Furtado (2003) aprofundou as contradições desse “espaço vivo”. Essa conjuntura possibilitou alterações, tanto nas relações econômicas como nas sociais.

Dentre os fatores desse período histórico, pode-se mencionar a constante socialização de prejuízos econômicos nos tempos de crise e a tendência à privatização de riquezas que são socialmente produzidas ou dos recursos naturais. Essas intervenções de caráter econômico e também político resultaram em planos de governo, o que por vezes ocorreu sem o consentimento da população (FURTADO 2003).

A breve descrição acima serve para trazer ao debate o porquê de tamanha discrepância vivenciada na contemporaneidade. Para esta fundamentação apresenta-se o posicionamento de Luce (2018), que aborda essas questões de relação desigual atrelada ao meio do processo de acumulação, produção e consumo, no mundo hegemônico pelo capitalismo.

Ainda dentro do processo histórico, há outro fator para o debate de políticas habitacionais aqui proposto, que é o fato das questões de terras e, conseqüentemente, a efetivação do direito à moradia, haja vista que esse direito necessariamente precisa de espaço para que se materialize.

Importante memorar então a preservação dos grandes latifúndios no caso brasileiro, que tornaram-se mais fortes durante o ciclo econômico do café, permitindo que os grandes cafeicultores não cumprissem a função social adequada ao uso da terra e ocupação do solo, já que quando esgotadas as alternativas de produção na terra, a solução tomada pelos cafeicultores era comprar mais terras e não investimentos em incremento tecnológico de produção, consolidando-se assim as grandes propriedades privadas e, conseqüentemente, a elevação do custo da terra. De acordo com o autor, esses traços do modo de produção são marcantes na formação social, tendo como consequência uma economia dependente e urbanização precária (FURTADO, 2003).

Deve ser considerado que mesmo com a chegada da industrialização não houve o enfraquecimento do latifúndio, ao contrário, ocorreu o fortalecimento das burguesias agrárias

e industriais, segundo Fernandes (1968), oportunizando assim a concentração de capital e possibilidades de atuação em outras intervenções de cunho comercial, em especial as questões relacionadas à propriedade do solo urbano e rural.

Em suma, pode-se mencionar que o processo de industrialização, a formação das massas urbanas e o latifúndio estiveram inter-relacionados, segundo Maricato (2013). Quando ocorreu a formação das bases do mercado imobiliário, este estava diretamente relacionado aos interesses do grande latifúndio. Desse modo, pode-se resumir que na formação do Estado brasileiro, evidencia-se grande influência da classe dominante, a qual sempre buscou preservar a propriedade privada e seus próprios interesses.

Pode-se entender que o processo de industrialização tardio ocorrido no Brasil fomentou o êxodo rural, já que ao findar o século XIX, 10 % da população vivia em cidades, e no final do século XX esse índice passou para 81, 2% (MARICATO, 2013 a, p.16), demonstrando a grande concentração populacional urbana. Passou a existir então, segundo Rolnik (2017), um projeto urbano que visava atender à coletividade, constituído a partir de uma perspectiva social que viesse fundamentar outro tipo de desenvolvimento, com significativa contribuição para o processo de redemocratização e materialização dos avanços na política urbana brasileira, como bem se pode ser observado em documento elaborado junto à Conferência das Cidades (2002):

[...] foi no período compreendido entre 1930 até 1950, que se abordou coletivamente as primeiras reivindicações que viriam a compor o entendimento sobre Direito à Cidade. Sobre isso, coletivamente foram sendo postas na agenda pública necessidades coletivas, que passaram a se tornar também um programa político e urbano alternativo ao das classes dominantes: transporte público e gratuito; saúde pública e gratuita; melhoria nas condições de trabalho; acesso ao saneamento básico; direito à moradia; maior participação na riqueza produzida socialmente, distribuição de renda, etc.

Com o expressivo aumento das “massas urbanas”, houve a já mencionada discrepância entre as classes, a formação da propriedade privada e o aumento dos valores de comercialização e uso do solo, emergindo as mais variadas expressões da questão social⁵, inclusive as relacionadas com este estudo/habitação.

⁵ Segundo Iamamoto (2014), as expressões da Questão Social pode ser definida como o conjunto das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada.

A intervenção estatal junto às demandas habitacionais no Brasil, segundo Penalva (2010), iniciou-se através de legislação que embasava questões sanitárias na forma de repressão a moradias coletivas constituídas, transferindo a responsabilidade dessa demanda para o setor privado. Porém, seu objetivo maior era desalojar cortiços formados nos centros das cidades para dar ocupação ao capital industrial.

De acordo com Azevedo,

(...) até 1930, a parca legislação e as medidas governamentais concernentes à habitação popular não consideravam a melhoria das condições de residência das classes de baixa renda como seu principal objetivo. A preocupação básica das autoridades era com o perigo que as favelas, cortiços e bairros populares poderiam representar no futuro, em termos de "contaminação", para a parte "sã" da cidade. Tratava-se, na ótica dominante, de isolar ao máximo e de se evitar o crescimento destes focos de enfermidades e doenças sociais (prostituição, marginalidade, criminalidade, etc.) (1988, p. 1).

O cortiço, no período, foi uma tentativa de “resolução” dos problemas enfrentados pela falta de moradia, que fosse viável economicamente para os trabalhadores pelo intenso fluxo migratório que resultou em uma expansão urbana. Nesse contexto, segundo PENALVA (2010), aumentou significativamente o número de loteamentos de antigos terrenos rurais e construção de imóveis para locação.

A partir do governo de Getúlio Vargas (1930-1945), ocorreram iniciativas que regulamentavam a venda de lotes à prestação, criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentados e Pensões, regulamentados pelo Decreto-Lei 58/1937, bem como ações de congelamento de aluguéis, por meio do Decreto-Lei do Inquilinato, emitido no ano de 1942 (PENALVA, 2010).

Conforme aponta essa autora, entre o governo de Vargas (1945) e o regime militar (1964-1985), quanto às iniciativas tomadas para o enfrentamento dos problemas habitacionais, pode-se mencionar a criação da Fundação Casa Popular – FCP, no ano de 1946, programa voltado à venda de imóveis para a população de baixa renda, o qual não obteve muito êxito; e a Lei das Favelas, Nº 2.875, de 19 de setembro de 1956, que autorizava o Poder Executivo a abrir crédito especial para a melhoria das condições de habitação dos favelados.

Contudo, a pequena alocação de recursos e a ausência de ações efetivas rapidamente resultou na extinção da Fundação da Casa Popular e, posteriormente, houve a criação, em 1964, do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH),

órgão que segundo PENALVA (2010, p. 5), durante sua existência financiou 4,5 milhões de moradias, ou seja, 24% das habitações produzidas entre o período de 1964 e 1986.

Penalva ressalta, que:

Os recursos do BNH eram provenientes de três fontes: a poupança compulsória (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), a poupança livre (Sistema Brasileira de Poupança e Empréstimo – SBPE), e a poupança induzida (constituída de recursos próprios dos agentes financeiros ou dos adquirentes). Trata-se de recursos que precisam ser remunerados, o que levou à crescente alocação dos recursos nos mercados de média renda. Nunca é demais lembrar que estava em vigor o instituto da correção monetária, onerando o financiamento para além da taxa de juros que remunerava a captação dos recursos. Ademais, o BNH tornou-se também o agente financeiro do plano de saneamento e de urbanização, financiando os governos municipais e estaduais nessas duas políticas.

Essas intervenções não solucionaram o problema da falta de moradia, de acordo com Penalva (2010), o que levou o governo a optar por incluir em suas ações a criação de programas de urbanização de favelas, de autoconstrução e de lotes urbanizados. Nesse período já existia um marco regulatório bem estruturado; entretanto, a falta de um planejamento de longo prazo e a alternância de alocação de recursos não contribuíram para enfrentar com eficácia o déficit habitacional do país.

Segundo a autora supracitada, mesmo o BNH sendo responsável por uma quarta parte dos financiamentos residenciais, o órgão não enfrentou adequadamente a “questão da moradia popular”. A autora aponta como motivo o não reconhecimento, pelo órgão financiador, de que a moradia popular não poderia ser tratada da mesma maneira que operavam-se outras formas de financiamento, as quais constituíam demanda solvável, e sim, ela necessitaria ser subsidiada.

O contexto do não enfrentamento adequado às questões da moradia popular resultou em problemas obviamente vivenciados até a atualidade, mas com expressiva expansão no período, que foram as construções irregulares, em locais periféricos longe dos mercados formais.

No período do regime militar (1964-1985), as iniciativas giravam em torno da modernização e do planejamento das cidades. Atuavam sob o intuito de que as técnicas solucionariam as expressões da questão social e os conflitos que ali emergiam, os quais não eram mais problemas específicos relacionados à moradia, mas também à violência, à pobreza, questões sanitárias e outras que foram resultantes da vulnerabilidade vivenciada.

Há que ser evidenciado que a legislação do congelamento dos aluguéis, a qual comprometera a dinâmica imobiliária, que visava construção de imóveis para aluguel, o que no período “atendia” a moradia popular, foi alterada e passou a vigorar a nova lei chamada de “denúncia vazia”, em face de facilidades introduzidas para que fosse possível a retomada pelo locador. Como bem pode-se perceber, nesse regime o “direito à moradia” não era protagonista do cenário; de acordo com Penalva (2010), essa foi uma medida legal instituída para a produção imobiliária dirigida ao investidor, que visava à renda e não à resolução dos problemas da população que se enquadrava no déficit habitacional.

As políticas desse governo que tinha como lema “remover para promover” resultavam no afastamento da pauperização e da violência dos lugares centrais para a periferia. De acordo com Silva (2019), dentre alguns elementos da herança militar no que se refere à política urbana, está a lógica da marginalização, consumando assim o antagonismo das classes, ou melhor, o lugar do rico e o lugar do pobre (ROLNIK, 2015).

Apesar das inúmeras críticas feitas à atuação do Banco Nacional de Habitação, Medeiros (2019, p. 5) afirma que:

Em meados da década de 1970, há uma tentativa do BNH de atuar no setor da classe de menor poder aquisitivo, que não se enquadrava nos moldes dos financiamentos concebidos via SFH. Essa inserção deu-se através da criação de três programas: Profilurb, Promorar e Programa João de Barro [...]. Esses três programas, que contaram com o apoio dos organismos internacionais (Banco Mundial e BID) representaram apenas cerca de 7% da produção do BNH (285 mil unidades). No entanto, tiveram o mérito de ampliar o leque de programas, até então restritos a produção de novas unidades.

Os objetivos de cada um dos programas citados são melhor descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Programas do BNH voltados para a população de menor poder aquisitivo

PROGRAMA	ANO DE CRIAÇÃO	OBJETIVOS
Profilurb	1975	Programa de lotes urbanizados dotados de infraestrutura básica que buscava atender aos extratos de renda mais baixa.
Promorar	1979	Admitia a erradicação do núcleo, ou sua urbanização, tornando-se o primeiro programa a assinalar uma mudança de postura, buscando não mais remover, mas fixar os moradores em um núcleo gerado a partir de invasão de terra.
Programa João de Barro	1982 (já em plena abertura política e em uma conjuntura de crise econômica).	Financiava o terreno e cesta de material para construção por mutirão em cidades de pequeno porte.

Fonte: MEDEIROS, 2019, p. 5.

A autora supracitada registra, ainda no âmbito da atuação do BNH, ajustes nos programas anteriormente apresentados, com base em publicações do órgão. Há que se destacar, quanto aos elementos dispostos no Quadro 2, a seguir, o caráter pontual de algumas mudanças, restritas a grupos específicos (migrantes e moradores de favelas, em especial).

Quadro 2 – Programas do BNH voltados à população de menor poder aquisitivo reformulados

PROGRAMA	LINHA DE ATUAÇÃO
PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular)	"A partir de 1974, o PLANHAP original seria modificado, a fim de melhor e mais rapidamente atender seus objetivos [...] o BNH diminuiu as taxas de juros e [...] ampliou a faixa de atendimento" (BNH, nº 1).
PROFILURB (Programa de Financiamento do Lote Urbanizado)	"Com o objetivo de atender às populações migrantes e de baixa renda – de zero a cinco salários mínimos" (BNH, nº 1).
FICAM (Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social)	"[...] as famílias com renda de até 05 salários-mínimos têm a sua disposição o [...] programa FICAM que financia a construção, conclusão, melhoria ou ampliação da habitação" (BNH, nº 9).
Programa de Desfavelamento	Dar condições de moradia dignas a 21 mil favelados é a meta do Programa de Desfavelamento da Prefeitura Municipal de Curitiba. Apenas o primeiro passo para a extinção de todas as favelas do Paraná" (BNH, nº 11).

Fonte: MEDEIROS, 2019, p. 6.

O BHN atuou em diversas áreas do desenvolvimento urbano, como por exemplo, em 1968, o Finansa – Programa de Financiamento para Saneamento, o qual foi considerado projeto embrião do Planasa, instituído em 1970, sendo que a partir de 1971 ainda teve expansão para outras áreas do planejamento urbano, as quais tinham como intuito melhorar os serviços relacionados à infraestrutura das cidades (AZEVEDO, 1982).

Porém, essas outras intervenções foram criticadas não apenas pelo afastamento da questão habitacional, mas também pelo modelo empresarial e as alianças com as iniciativas privadas. Essa crítica à atuação do BHN pode ser evidenciada em literatura apresentada por Andrade e Azevedo (1982), bem como por Maricato (1987).

Considerando o percurso cumprido na época, pode-se afirmar, contudo, que o Banco Nacional de Habitação (BNH) não conseguiu cumprir com seu objetivo, que era solucionar o problema da falta de moradia no país. Para Maricato (1987), o BNH deveria ter fixado suas ações apenas na questão habitacional, e não ter tomado grande proporção nas diferentes áreas de atuação. O BNH foi extinto no ano de 1986, quando transferiu suas atividades para a competência da Caixa Econômica Federal (PENALVA, 2010).

Outro fator importante foi a crise econômica que se agravou a partir de 1980, com elevados índices de inflação, combinados com a contenção de salários e o desemprego. O déficit habitacional, que já era significativo, então propaga-se ainda mais.

Foi a partir do ano de 1988, com a descentralização das políticas públicas regulamentadas na Constituição Federal, que foi evidenciado um maior empenho por parte do governo na produção de moradias que viessem a contemplar a população. Porém, devido à inexistência de subsídios financeiros que atendessem aos mercados populares, limitou-se o sucesso da descentralização da política habitacional, conforme preconizava a Carta Magna.

O direito à moradia e a descentralização dessa responsabilização estabeleceram-se através da Constituição Federal de 1988, por meio dos seus Arts. 182 e 183, o que permitiu à sociedade brasileira e às três esferas do poder um processo de redefinição de competências, transferindo aos estados e aos municípios a participação na gestão das políticas sociais, dentre elas as de saúde, assistência social e habitação.

No que diz respeito ao direito à habitação, essencial para a sobrevivência dos sujeitos, a Constituição Federal estabelece, em seu Art. 21, que: “compete à união instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988).

Já o Art. 23 determina que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988).

Resta evidenciado que a questão urbana pode ser traduzida como o direito à cidade e à moradia digna, aspectos estes presentes no texto constitucional, sendo que é através desse aparato jurídico que os gestores dispõem de mecanismos para atuar na política de habitação, de forma a dar resolutividade à parcela da população desprovida de moradia.

A Constituição Federal também respalda outras intervenções por parte dos governantes, caso julguem necessário, como por exemplo, o IPTU, cuja competência é de instituição e arrecadação é dos municípios.

Acerca desse ponto, Tonella (2013, p. 32) argumenta:

Reza o artigo 182 da Constituição, em seu parágrafo 4º, que é facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, ao proprietário do solo urbano não edificado,

subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – Parcelamento ou edificação compulsórios; II – Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazos de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real de indenização e os juros legais.

Considerando a referência acima mencionada, pode-se apontar o Plano Diretor dos municípios como uma importante ferramenta para atuação contra a ilegalidade. Importante ressaltar que esse plano é de implementação obrigatória para todas as cidades que possuem mais de vinte mil habitantes, determinando as possibilidades de ocupação e uso do solo, segundo os critérios pré-estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor⁶ deve expor intervenções e delimitações referentes às questões urbanísticas. Pode-se mencionar, por exemplo, o acesso à terra, através da regularização fundiária. Já para exemplificar as limitações que devem ser observadas, pode-se mencionar a criação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), atentando para cada uma das situações existentes nas cidades, a partir de estabelecimento de normas e diferentes situações apresentadas.

Além dessas delimitações, há a necessidade de previsão para áreas que venham a garantir o direito à moradia e a implementação de outras estruturas que contemplem direitos como os de assistência social, saúde e educação para a população.

Os artigos da Constituição Federal citados anteriormente foram regulamentados pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que trata da política urbana na Carta Magna, sendo conhecida como o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade⁷ apresenta dispositivos constitucionais para intervenções urbanas. Nele são descritos os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, estados e municípios, tendo como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. O Estatuto da Cidade ratifica a função social da propriedade e a participação social, estabelecendo instrumentos de efetivação do direito à cidade, sobretudo

⁶ LEI Nº 3.526 DE 27 DE JUNHO DE 2011 Institui o PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO e dá outras providências. Lei Orgânica do Município de Santo Ângelo Nº 1/1990.

⁷ Art.2º, inciso I, o qual está consignado o direito a moradia, o que está em sintonia com o Art. 3º, incisos I e IV da CF/1988, Declaração dos Direitos Universais (1948) e artigo 11 do pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992).

através do Plano Diretor Municipal, o qual deve ser elaborado de forma integrada e participativa.

Importante mencionar que nesse período histórico ocorreram algumas intervenções estatais de relevância para a temática da política urbana, entre as quais pode ser mencionada a criação da Secretaria de Política Urbana, no período em que Fernando Henrique Cardoso estava à frente do governo federal (1995 a 2002), quando a questão habitacional passou a integrar a política urbana e a política ambiental.

Já no ano de 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades e aprovada a Política Nacional de Habitação, que tem por objetivo a universalização do acesso à moradia digna.

É a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) que concentra a responsabilidade de acompanhar, avaliar, formular e propor os instrumentos para a implementação da Política Nacional, articulando-a com as demais políticas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com o intuito da efetivação de direitos no que diz respeito à moradia digna. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional, pode-se mencionar que a SNH atua no desenvolvimento e coordenação de ações que incluem desde o apoio técnico aos entes federados e aos setores produtivos, como também a promoção de mecanismos de participação e controle social nos programas habitacionais.

Nesse cenário emerge o debate sobre a atuação do Conselho das Cidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, que integra o Ministério das Cidades, o qual tem por finalidade analisar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Conselho tem como objetivo viabilizar o debate de forma continuada sobre a política urbana, respeitando os segmentos que o compõem; dentre eles destacam-se o setor produtivo, organizações sociais e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, bem como entidades sindicais e órgãos governamentais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2001).

Com a finalidade de qualificar a política de habitação do país e mudar significativamente a realidade da intervenção estatal, o Ministério das Cidades priorizou o planejamento territorial urbano e a política fundiária dos municípios. De acordo com o próprio Ministério, foi determinado que a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano

(SNDU) trabalhasse com a missão de implantar o Estatuto da Cidade através de ações diretas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e ações de mobilização e capacitação.

Vale mencionar que o Estatuto da Cidade constitui-se como um dos maiores avanços da legislação da política urbana brasileira, já que apoia os municípios na execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, estimulando processos participativos de gestão territorial e ampliando o acesso à terra regularizada, aspectos esses de extrema dificuldade no processo histórico de desenvolvimento urbano do país.

Sendo assim, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) possui diferentes áreas de atuação para contemplar as demandas relativas às questões habitacionais. Dentre elas, cabe citar o apoio⁸ à elaboração de planos diretores, regularização fundiária, reabilitação de áreas centrais, prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários, acessibilidade e conflitos fundiários urbanos.

No ano de 2005, como alternativa ao enfrentamento dos problemas relacionados às questões habitacionais existentes no país, entrou em vigor o Sistema Financeiro de Habitação Social (SFHIS), com o fim de subsidiar uma produção de moradias que fosse sustentável dentro dos padrões legais.

Conforme Penalva (2010, p. 14):

Nesse contexto, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é de grande importância, uma vez que busca viabilizar o acesso à moradia para a população de menor renda através da concessão de benefícios e subsídios financeiros. Como parte do SNHIS, o Governo Lula lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de mitigar a crise habitacional, entendida em sua nova formulação, como parte dos direitos dos cidadãos.

De acordo com o antigo Ministério das Cidades⁹ o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi instituído pela Lei Federal 11.977/2009, e se caracteriza como um dos desdobramentos do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo este último um conjunto de políticas também econômicas planejadas com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil, lançado pela primeira vez no ano de 2007 e acrescido de uma segunda fase no ano de 2009.

⁸ Departamento de Produção Habitacional (DHAB), Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT) e Departamento de Urbanização e Assentamentos Precários (DUAP).

⁹ Por meio do Decreto Nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019, o atual Presidente Jair Messias Bolsonaro alterou a estrutura existente, realizando a fusão do Ministério das Cidades com o Ministério da Integração Nacional, o qual passou a denominar-se Ministério do Desenvolvimento Regional.

Nesse período houve a ampliação do conceito do direito à moradia, o qual passou também a abranger obras de infraestrutura urbanística e sustentabilidade ambiental.

3 ANÁLISE DOS DADOS

3.1 NOTA METODOLÓGICA

A presente pesquisa é uma análise da política pública habitacional no município de Santo Ângelo, localizado na região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul/Brasil, onde foram verificadas e descritas as atuações governamentais realizadas no período de 2005 a 2016, o qual foi gerenciado por governos de diferentes partidos, a saber, PDT e PP.

Sobre o delineamento da pesquisa realizada, no que tange à abordagem proposta, caracteriza-se como uma pesquisa de cunho descritivo-qualitativo, associada à técnica do tipo bibliográfico e documental, focada na análise do conteúdo de obras impressas, artigos disponibilizados em meio eletrônico e documentos oficiais, como leis, decretos e publicações formalizadas por órgãos como a Secretaria Municipal de Habitação e a Secretaria de Planejamento do município de Santo Ângelo.

A pesquisa descritiva, no entendimento de Gil (2002, p. 42), "tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então o estabelecimento de relações entre variáveis".

De acordo com o autor:

Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, e pretendem determinar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Há, porém, pesquisas que, embora definidas como descritivas com base em seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias.

Há que ser ressaltada, ainda, a abordagem qualitativa aplicada à investigação realizada, em virtude de que, como registrado por Minayo (2009, p. 21), ela "responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado".

A autora em epígrafe salienta, ainda, que a pesquisa qualitativa

trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade

vivida e partilhada com seus semelhantes. O universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números ou indicadores quantitativos (MINAYO, 2009, p. 21).

As análises foram feitas em termos qualitativos, expressos geralmente em dados quantitativos e posterior vinculação teórica das políticas implementadas com as tipologias categorizadas por Lowi, a saber: Políticas Distributivas, Políticas Redistributivas, Políticas Regulatórias e Políticas Constitutivas ou Estruturadoras.

Descritos os investimentos e explanados os programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Habitação nas diferentes gestões, buscou-se identificar se as predominâncias dessas intervenções estavam de acordo com as ideologias partidárias às quais os gestores/prefeitos estavam vinculados.

Nesse sentido, buscou-se captar as possíveis correlações entre as tipologias de políticas implementadas e a ideologia partidária nos diferentes mandatos, utilizando como principais referências: Lowi para tipificar, e Bobbio e Tarouco e Madeira (2010) para a vinculação à ideológica partidária.

Como subsídios para a aplicação da matriz de análise anteriormente definida, foram empregados registros oficiais relacionados às políticas públicas implementadas naquele segmento, em que identificou-se os principais programas ou projetos mantidos pela administração pública no âmbito da habitação, os quais assumem uma relevância maior do que a coleta de dados quantitativos, ou seja, permitindo a verificação de quais políticas foram privilegiadas em cada gestão, sendo possível assim detectar a orientação ideológica associada à implementação das políticas em pauta.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO

O município de Santo Ângelo, situado na região Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, localiza-se sobre o território ocupado no século XVIII pela redução de Santo Ângelo Custódio, um dos Sete Povos das Missões, conjunto de povoados organizados pelos padres da Companhia de Jesus, no intuito de catequização dos índios guaranis, que originalmente habitavam trecho compartilhado entre áreas atualmente pertencentes ao Brasil, Argentina e Paraguai.

Fundada em 1707, a redução – último agrupamento erigido pela iniciativa jesuíta no atual território Rio-grandense – manteve-se ativa até o final do ciclo reducional, caindo em abandono no período compreendido entre os anos de 1822 e 1859 (BRASIL/IPHAN, 2006, p. 135).

De acordo com o "Levantamento do Patrimônio Cultural e Natural da Região das Missões", publicado em 2006 pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, "Em torno de 1859, a área passou a ser reocupada, foram construídas as primeiras casas nas proximidades da antiga igreja, reaproveitando as estruturas arquitetônicas do que tinha sido a Redução" (BRASIL/IPHAN, 2006, p. 135).

Conforme a mesma fonte:

No decorrer do século XIX, tanto por parte do Governo Imperial como do Governo Provincial, houve uma preocupação em ocupar os espaços da região missioneira. Com isto, os primeiros habitantes desta “nova cidade” eram paulistas e açorianos. Posteriormente, imigraram para região, alemães, italianos e poloneses. Em 1873, a “Villa” Santo Ângelo foi criada com uma área urbana de 1.717,713 Km², composta por 56 quadras com 132 metros e divididas em 16 lotes cada uma, segundo o Relatório do Município de Santo Ângelo. Emancipou-se do Município de Cruz Alta em 22 de março de 1873. A partir de 1910, a chegada da colonização europeia ocasionou a mudança econômica da terra, quando surgiu o minifúndio e a agricultura da pequena propriedade e a consequente explosão demográfica. Com a chegada da energia elétrica e da estrada de ferro, Santo Ângelo desenvolveu-se mais rapidamente e começou a se formar um novo núcleo comercial. Em 1921, foi inaugurado o prédio da Estação Ferroviária, construído por Gildo Castelarín (BRASIL/IPHAN, 2006, p. 136).

De acordo com Rotta (2007, p. 214-215), a diversidade de atores sociais expressa na representação política do município relaciona-se a transformações de sua "estrutura social a partir do processo de reocupação com descendentes de portugueses e de europeus não ibéricos, no final do século XIX e início do século XX". Em seu estudo dedicado à análise das políticas públicas implementadas nos principais municípios da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, o autor salienta que:

A população residente na área urbana [de Santo Ângelo] apresenta uma realidade contraditória. Os empresários, em sua maioria de pequeno e médio porte, apresentam condições de renda e de acesso aos bens necessários para uma vida com relativa qualidade. Porém essa condição é muito vulnerável às oscilações do mercado. Os “profissionais liberais” também sofrem os efeitos das oscilações da conjuntura econômica, porém conseguem, na média, ter acesso a um padrão de vida com relativo conforto e qualidade. Entre os trabalhadores inseridos no mercado formal, predominam remunerações de até três salários mínimos nacionais (66,7%). Essa baixa remuneração faz com que enfrentem dificuldades para a obtenção dos bens básicos para uma vida com qualidade. Apenas 20,9% dos trabalhadores do

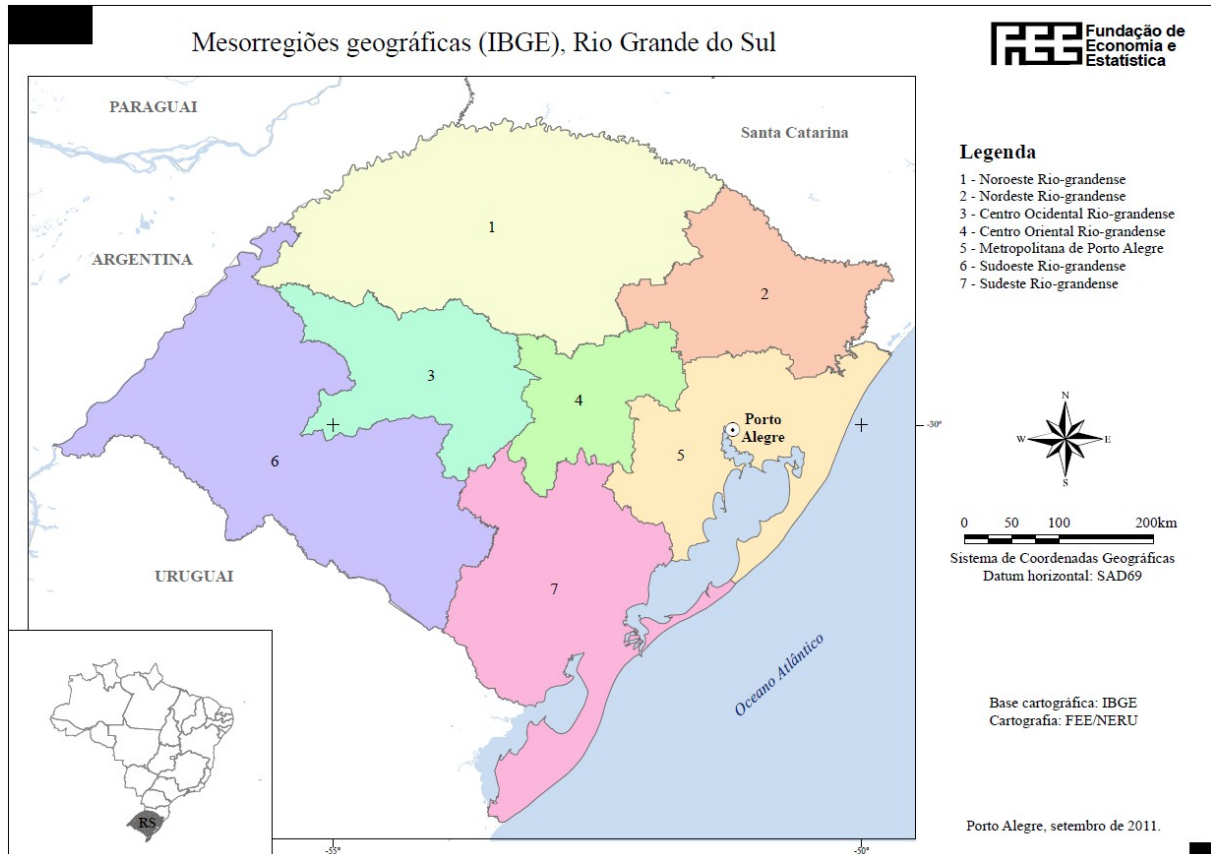
mercado formal apresentam remuneração acima de cinco salários mínimos nacionais, o que lhes permite relativa qualidade de vida, observados os padrões locais (ROTTA, 2007, p. 215).

A mesma fonte argumenta, ainda, que a zona urbana do município conta com "um grande contingente de trabalhadores que não possuem acesso ao mercado formal de trabalho", os quais "enfrentam a alternância de períodos com trabalho e períodos sem trabalho, a falta de uma renda fixa, a ausência de direitos trabalhistas, as precárias condições de trabalho e o preconceito social" (ROTTA, 2007, p. 215).

Esses dados são de relevância para que possa ser trazida ao debate a notória desigualdade social existente no município, as questões econômicas que refletem na vida dos sujeitos e na sua capacidade de manutenção e efetivação da aquisição de casa própria, ou mesmo de pagamento de aluguel. De fato, há diferenças significativas no que tange à realidade econômica dos munícipes de Santo Ângelo, o que inevitavelmente reflete na inserção desses sujeitos em políticas sociais, para que sejam amenizadas as vulnerabilidades identificadas. Dentro dessa perspectiva de desigualdades, resultou que significativo número de famílias foi inserindo-se em áreas irregulares, dentre as quais estão áreas de preservação permanente e áreas públicas.

Com o objetivo de melhor situar o município de Santo Ângelo, no Estado do Rio Grande do Sul, apresenta-se a Figura 1, que situa a mesorregião Noroeste no contexto geral do Estado.

Figura 1 – Mesorregiões do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: FEE, 2011.

Na perspectiva de situar a municipalidade e suas características, contribuindo para a análise deste estudo, segue o “modelo” de formação da mesorregião, segundo Rotta (2007, p. 178):

No “modelo” de sociedade que se estabeleceu na região noroeste do estado do Rio Grande do Sul a partir da consolidação do processo de colonização com imigrantes e descendentes de imigrantes europeus não ibéricos, as próprias comunidades locais foram dando conta de organizar a prestação dos principais serviços, inclusive os sociais, com reduzida [...] participação do Estado. É o caso da estrutura de atendimento à educação (via escolas paroquiais e confessionais), à saúde (com os hospitais comunitários), à cultura e ao lazer (com os clubes sociais, as sociedades líricas e recreativas), à religião (com as comunidades e capelas), à assistência (com as ações voluntárias, os orfanatos, os lares para idosos e os patronatos), **o financiamento à habitação (com as caixas comunitárias e as cooperativas)**, entre outros (grifo da autora).

Rotta (2007, p. 179) salienta, também, que "Essa estrutura de serviços e políticas sociais produzidas pelas próprias comunidades locais, não garantia que todos fossem atendidos", visto que a análise referente a esse processo deixa clara a ocorrência de certo favoritismo, em razão do direcionamento dos recursos existentes a indivíduos com perfil determinado.

As transformações operadas no interior da região, a partir da segunda metade do século XX, por sua vez, contribuíram para o estabelecimento de novas formas de gestão administrativa, com conseqüente redimensionamento das relações sociais até então vigentes. Como exemplo disso, Rotta (2007, p. 190) discorre quanto aos procedimentos cumpridos no contexto habitacional:

[...] registra-se uma ampliação do acesso aos programas de aquisição da casa própria a partir da criação do BNH [...], pois a atuação da Fundação da Casa Popular [...] e sua correspondente gaúcha, a Companhia de Materiais Pró-Casa Popular, foram inexpressivas na região. A inexistência de centros urbanos mais expressivos na região antes da década de 1960 pode servir como indicativo para explicar a reduzida atuação dos órgãos estaduais e federais, mesmo que a habitação já ocupasse lugar importante nos debates a respeito das políticas públicas.

Segundo informações da Secretaria de Obras e Habitação do Estado, ficou claro no contexto das políticas públicas habitacionais ao longo da história o trabalho realizado pela Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul - COHAB/RS, sociedade de economia mista que tinha como missão a execução do Plano Estadual de Habitação, contribuindo na redução do déficit habitacional no período de 1964 a 1995. Essa companhia entregou aproximadamente 104.000 unidades habitacionais em 166 municípios gaúchos. Desse montante, registra-se que o município de Santo Ângelo foi contemplado com unidades habitacionais, tanto da COHAB como de outros projetos estaduais, totalizando 1.186 unidades habitacionais.

No ano de 1982, no Jornal "A TRIBUNA" Regional – jornal do município – era noticiado o déficit habitacional local e a ausência de infraestrutura mínima, sendo veiculada na mídia local a existência de 48 vilas periféricas, com um déficit aproximado de 2.000 unidades habitacionais. O gestor da época manifestou-se nos meios de comunicação com um posicionando a favor de programas que viessem a contemplar os grupos familiares que não pudessem ser abrangidos pelos programas oficiais (BNH, COHAB, PROMORAR).

Nesse sentido, já a partir do ano de 1981 identificou-se que o poder executivo do período incentivou ações de cunho local que abrangessem as demandas não enquadradas nos programas acima mencionados, atuando então em programas locais de regularização fundiária e mutirões habitacionais, como por exemplo, o programa ocorrido no Bairro Colmeia, com a disponibilidade de 48 casas construídas em forma de mutirão e com o apoio da comunidade. Nesse projeto ocorriam doações de material pela comunidade, sendo que um caminhão da prefeitura fazia o recolhimento e distribuía aos moradores, os quais, em forma de mutirão, construíram suas residências.

No ano de 1988, a municipalidade atuava no direcionamento de urbanização regularizada, com projetos de Loteamento, podendo ser mencionada a distribuição de 100 lotes no Bairro Sossego. Aliados a essas ações, ocorriam levantamentos socioeconômicos em diversos outros bairros do município, onde, com o decorrer do tempo, foram consolidando-se loteamentos irregulares.

Segundo o Jornal “A Cidade”, em Publicação Bimensal (Junho-Julho de 1988), no intuito de melhorar as condições habitacionais a administração local, ciente dos problemas da habitação popular, trabalha com a reconstrução de centenas de casas em bairros periféricos, através de um banco de materiais, sendo este último viabilizado através de doações da população.

Os exemplos mencionados foram descritos com o objetivo de evidenciar a potência da política local, e resgatar o “espaço vivo” mencionado em capítulo anterior. Memorando obviamente o trajeto teórico percorrido até o momento, em que podem ser evidenciados os resquícios históricos de luta de classes e as formas como as populações vulneráveis foram se inserindo nos espaços urbanos.

Nesse cenário, com distintas intervenções estatais é que se pretende realizar análise da política pública local, tipificando-as neste estudo, tendo como base as abordagens das arenas desenvolvidas por Theodore Lowi (1964,1972) as quais distingue a política pública em quatro tipos: Políticas Distributivas, Políticas Redistributivas, Políticas Regulatórias e políticas Constitutivas ou Estruturadoras.

Nessa perspectiva de apreciação das políticas implementadas novamente evidencia-se que elas ocorrem de formas distintas, dependendo dos gestores, suas propostas e identificação/filiação partidária, haja vista ser um processo conflituoso e com forças

divergentes, que será abordado no próximo item, buscando trazer apontamentos teóricos que venham a contribuir com a compreensão geral da temática aqui proposta.

3.3 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO EM ANÁLISE

Considerando o debate realizado sobre partidos políticos e as representações legais junto aos poderes estabelecidos na Constituição Federal, pode-se afirmar que as cidades brasileiras são administradas por gestores públicos escolhidos pelo povo, via eleições, para um mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos por igual período. Cada mandato é exercido por um governo que define uma equipe, provavelmente apoiadores e filiados/associados às ideologias de seu partido, tendo em vista a execução de seu plano de governo.

Indiferente do porte dos municípios (pequeno, médio ou alta complexidade), a responsabilidade do gestor/prefeito é a mesma, incluindo atualmente a possibilidade de penalização enquanto pessoa física, no que se refere à responsabilidade fiscal. O prefeito é considerado autoridade máxima junto ao Poder Executivo Municipal segundo Klering *et al.* (2011), com o compromisso de realizar intervenções por meio da máquina pública, buscando melhoria qualitativa na vida de seus munícipes.

Fator proeminente quanto à responsabilidade da gestão pública são as exigências estabelecidas na Constituição Federal, como por exemplo, a aplicação de recursos vinculada à saúde e à educação, destacando-se a necessidade de tentar dar conta de um leque significativo de intervenções em relação aos outros direitos da população, como moradia, alimentação, esporte e cultura.

Fazendo menção à Constituição Federal, é importante trazer para este estudo o exposto em seu Art. 165, seção II, que trata dos orçamentos e preconiza que as leis de iniciativa do poder executivo estabelecerão o Plano Plurianual (PPA), o qual contempla as estratégias de governo, abarcando um planejamento para o período de quatro anos. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (2013), o PPA é um instrumento estratégico e político, em que é evidenciado o programa de trabalho dos governos, bem como os objetivos estratégicos que são traduzidos em ações concretas.

Como preconiza a Constituição Federal (1988), em seu Art. 165, a administração local deverá elaborar suas propostas de planejamento e enviar para a submissão do poder legislativo, com o objetivo de aprovação e regulamentação na aplicação dos recursos em serviços públicos:

O orçamento, durante o exercício financeiro, pode ser alterado por meio da abertura de créditos adicionais que podem ser:
Suplementares – quando apenas alteram dotações já existentes;
Especiais – quando incluem no orçamento novas dotações;
Extraordinários – quando acrescentam no orçamento dotações destinadas a atenderem despesas decorrentes de calamidades públicas (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2013, p. 30).

Considerando o exposto, é com embasamento nesses documentos – PPA, LDO e LOA – que foram analisadas as intervenções realizadas pelos diferentes gestores no período delimitado para este estudo, no que diz respeito à política habitacional.

A seguir serão descritos dados que constam nos Planos Plurianuais do município estudado no período delimitado, sob uma perspectiva de previsão orçamentária. Posteriormente serão descritas as intervenções da Secretaria Municipal de Habitação, retirando essas informações dos próprios relatórios por ela elaborados, além de informações via publicações oficiais, relatórios emitidos pela Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades, e apoio de informações junto à Secretaria do Planejamento, sendo esta última responsável tanto pelo controle de execução de projetos no município como pelo controle dos recursos orçamentários.

As informações são apresentadas subdivididas pelos períodos de gestão, a fim de proporcionar uma melhor visibilidade das políticas implementadas pelo município de Santo Ângelo. Partindo dessa exposição de dados, concomitantemente buscou-se realizar uma breve definição de cada intervenção, o que é e a quem destina beneficiar, para que, posteriormente, possa ser aplicada a abordagem teórica de Lowi, possibilitando assim a tipificação das intervenções e seu cruzamento com o perfil político-ideológico do partidário do gestor em cada período.

No que tange ao recorte temporal abrangido pelo presente estudo, cabe ressaltar que a administração municipal foi gerida, respectivamente, por representantes do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e do Partido Progressista (PP), como pode ser observado no Quadro 3.

Quadro 3 – Prefeitos de Santo Ângelo (2005-2016)

PERÍODO	NOME	PARTIDO
2005-2008	Eduardo Debacco Loureiro	PDT
2009-2012	Eduardo Debacco Loureiro	PDT
2013-2016	Luiz Valdir Andres	PP

Fonte: Galeria dos Prefeitos do Município de Santo Ângelo, 2017.

Pode-se demonstrar que enquanto o PDT estava à frente do poder executivo local, direcionou ao cargo de secretário municipal, corresponsável pelas intervenções na política habitacional local, um secretário em cada mandato que permaneceu durante toda a gestão, também de ideologia vinculada à esquerda, nos dois mandatos.

Já na gestão do PP, evidencia-se alternância no cargo de secretários, contemplando sete servidores em uma gestão, o que pode demonstrar a não continuidade e/ou apropriação da demanda por parte dos que ali estavam para contribuir com a gestão da política habitacional, juntamente com o prefeito, partindo da concepção de que atuar junto às políticas públicas requer certa apropriação de conhecimentos referentes a essas políticas, legislações, programas existentes, demandas, equipe da secretaria, funções de cada servidor e outras tantas dentro do campo de intervenção.

Quadro 4 – Secretários atuantes na Secretaria Municipal de Habitação/Gestão

Gestão	Prefeito/Partido	Secretário /Partido/Período
2005-2008	Eduardo Debacco Loureiro/PDT	- Vitor Trein Lucca/PT/01/01/2005 a 30/06/2008
2009-2012	Eduardo Debacco Loureiro/PDT	- Clélio Pereira Brandão/PT/14/07/2008 a 31/12/2012
2013-2016	Luiz Valdir Andres/PP	- José Antônio Pereira da Silva/01/01/13 a 01/03/13 - Sérgio José Karlinski (filiado ao PDT, porém no período do mandato estava com sua inscrição no partido cancelada)/02/03/13 a 01/06/13. - Valdecir Livério (Sec. Interino)/PP/02/06/13 a 01/06/14 - André Marques/Solidariedade (no período 02/06/14 a 24/05/15) - Michael Gindri Bueno (Sec Interino)/PP/25/05/15 a 03/06/15 - Marcio Pereira Antunes/PP/04/06/15 a 14/03/16 - Icco Carlos Vicari/18/03/16 a 31/12/16

Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando a metodologia aplicada no presente estudo, passa-se à apresentação das políticas públicas de habitação inscritas nos Planos Plurianuais elaborados pelas administrações municipais de Santo Ângelo, no período compreendido entre os anos de 2005 e 2016, as quais são analisadas de acordo com a gestão dos representantes eleitos para os exercícios de 2005 a 2008, 2009 a 2012, 2013 a 2016 respectivamente.

Em um primeiro momento, antes da apresentação dos recursos orçamentários, serão descritas as ações realizadas pela Secretaria de Habitação previstas nos PPAs, seus objetivos e o público ao qual destinam-se, já vinculando o tipo de intervenção com a abordagem proposta por Lowi.

Os programas são apresentados descritivamente para contribuir com a vinculação à ideologia partidária em cada gestão. Vale mencionar que os programas, embora alguns criados anteriormente ao período delimitado para a pesquisa, possuem continuidade nas gestões analisadas.

Ação 1: Banco de Materiais: Regulamentado por meio da Lei nº 1.678, de 01 de julho de 1993. Espaço onde são realizados cadastros de grupos familiares com renda de até três salários mínimos, para possível contemplação de materiais que poderão ser utilizados em construção, ampliação ou adequações necessárias à moradia. Exemplos das demandas mais evidentes, segundo relatórios da Secretaria Municipal de Habitação: tampas de fossa, entrada de luz, banheiros, Kit ampliação – Peça madeira bruta 3x4, Kit Casa madeira bruta 4x5, dentre outras.

Nessa ação, o município faz aquisições de materiais básicos de construção destinados à doação e/ou financiamento subsidiado, além de doação de qualquer natureza, inclusive de materiais usados doados pela comunidade. Sobre o financiamento pode-se mencionar que os relatórios não apontam ou fazem menção a esse financiamento, apenas a doações, haja vista que os grupos familiares que buscam o atendimento junto à secretaria possuem condições financeiras mínimas.

O Programa Banco de Materiais, dentro do período delimitado para o recorte da pesquisa, 2005-2016, esteve em funcionamento, observando-se tanto nos relatórios de atendimento como na composição dos custos executados, um aumento gradativo da primeira gestão do PDT (2005-2008), que destinou R\$ 1.458.786,72, para a segunda (2009-2012), que destinou R\$ 2.115.282,89, e uma redução na gestão PP (2013-2016), com gastos de R\$

1.672.347,49. Os dados demonstram efetiva atuação nesse programa, independente dos governos.

Considerando a abordagem teórica proposta para a tipificação, de acordo com Lowi, essa ação pode ser definida como política distributiva, haja vista beneficiar grupos específicos com custos/dinheiro público de todos.

Ação 2: Módulos Sanitários: Construção de unidades sanitárias dotadas de vaso sanitário, lavatório e chuveiro, junto a moradias, utilizando rede de abastecimento de água existente, oportunizando solução adequada ao escoamento do esgoto doméstico. Objetiva reduzir o número de moradias sem unidades sanitárias, melhorando as condições de salubridade e, conseqüentemente, a higiene e saúde da população.

Esta ação está vinculada ao projeto da Fundação Nacional da Saúde – FUNASA, sendo essa uma fundação pública federal, vinculada ao Ministério da Saúde, e à PROSAN, que segundo o Centro Estadual de Vigilância em Saúde – CEVS do Rio Grande do Sul, tem por objetivo promover ações de saneamento básico de baixo custo em parceria com os municípios, visando atender às comunidades de baixa renda que por ventura possam estar em situação de risco epidemiológico devido à falta de saneamento básico. O PROSAN repassa recurso a fundo perdido para os fundos municipais de saúde e fica sob responsabilidade das prefeituras a contratação e execução da obra.

Quanto aos módulos sanitários, o programa, apesar de estar previsto na primeira gestão do PDT (2005-2008) só foi executado no segundo mandato (2009-2012), com a execução orçamentária de R\$ 87.000 reais; já no período da gestão PP (2013-2016), apesar de haver uma grande previsão estabelecida em plano plurianual, não ocorreram investimentos.

Nesta ação, mesmo entendendo que possam existir aspectos de identificação regulatória, por tratar-se de uma vinculação a recurso federal, com interligação ao Ministério da Saúde, em que atuam diferentes atores sociais e grupos de interesse, tanto nos direitos relativos ao bem-estar e saúde como ao meio ambiente, que trata do uso e destinação adequada de resíduos ao solo, entende-se que, por serem atendidos grupos específicos, também com recursos gerais destinados ao fundo de saúde, tal política trata-se de classificação distributiva.

Ação 3: Lotes Urbanizados: Geração de lotes urbanizados sob áreas existentes ou adquiridas pelo município, junto à área urbana, dotados de infraestrutura básica, tais como

vias públicas, soluções adequadas de abastecimento de água, drenagem pluvial, esgotamento sanitário e energia elétrica. Esta ação tem como finalidade permitir o acesso ao lote regular, possibilitando a inclusão de grupos familiares de baixa renda, proporcionando a ocupação regular e uso adequado do solo urbano.

Nesta ação, há uma continuidade significativa de novos loteamentos nas duas gestões do PDT (2005-2008) e (2009-2012). Na primeira gestão pode-se mencionar o Loteamento nos bairros Paraíso e João Goulart, além de outros três que visaram contemplar programas de reassentamentos nos bairros Harmonia, Neri Cavalheiro e Centro Sul.

Na segunda gestão do PDT ocorreu aquisição de uma área para futuro loteamento no bairro Rosenthal, e quatro novos loteamentos, um destinado a reassentamento no bairro Residencial Jardim, outro destinado a cooperativas habitacionais no bairro Juarez Lemos, e os outros dois destinados ao programa Minha casa Minha Vida Faixa 1, denominados Pilau II e Romeu Goulart Loureiro.

Notório abordar que esses empreendimentos, em sua maioria, o município adquiriu áreas além da proporção orçamentária de contrapartida. Esta ação pode ser tipificada como distributiva, por tratar também de atender grupos específicos, mesmo que ocorram formas seletivas/burocráticas dos beneficiários a serem contemplados, a seleção não é a ação em si, e sim os lotes já urbanizados.

Ação 4: Habitação Popular: Construção de habitações populares que atendam às condições de segurança e salubridade, utilizando materiais e métodos construtivos que permitam a posterior ampliação, sobre lotes regulares ou passíveis de regularização, em loteamentos ou sobre lotes regularizados. Tem por finalidade reduzir o déficit habitacional e promover melhor qualidade de vida da população de baixa renda.

De acordo com a tipificação de Lowi, segundo RUA e ROMANINI (2017), pode ser classificada como política distributiva, haja vista utilizar-se de recurso da coletividade em prol de grupos específicos, que serão contemplados com tais moradias.

Ação 5: Habitação Rural: Objetiva oferecer acesso à moradia adequada a famílias de pequenos proprietários rurais, viabilizando melhorias e/ou construindo habitações populares que atendam às condições de segurança e salubridade. Tem como público alvo famílias possuidoras de pequenas áreas rurais (minifúndios), de baixa renda, priorizando a mulher

chefe de família, os idosos, portadores de deficiências físicas e famílias com maior número de dependentes.

Referente à habitação rural, foram realizadas ações na segunda gestão do PDT (2009-2012) com execução de investimentos de apenas R\$ 16.000,00, apesar de o previsto ser significativamente superior, por meio do Programa Inova Rural. Na gestão do PP (2013-2016), apesar de não constar previsão orçamentária foram destinados R\$ 3.000,00 para melhorias habitacionais rurais (SEPLAN/SANTO ANGELO, 2019).

De acordo com a tipificação de Lowi, segundo Rua e Romanini (2017), pode ser classificada como política distributiva, haja vista utilizar-se de recurso da coletividade em prol de grupos específicos, que serão contemplados com tais moradias.

Ação 6: Aluguel Social: Benefício assistencial de caráter eventual, regulamentado pela Lei nº 4.032, de 26 de fevereiro de 2016, com a finalidade de atender núcleos familiares que encontram-se em situação de vulnerabilidade social e enquadrem-se nos critérios estabelecidos pela mesma Lei, Art. 3º.

Esta ação evidencia que, apesar da execução de programas que vêm ao encontro da redução do déficit habitacional, a política local não consegue dar conta da demanda existente, tanto que a partir do ano de 2014, na gestão do PP (2013-2016), o governo implementa o aluguel social como alternativa à resolução e à efetivação da garantia à moradia digna, o que passa a ser regulamentado no ano de 2016, com significativo aumento de famílias beneficiadas, passando de 04 para 36 grupos familiares.

Assim, esta ação possui características de políticas distributivas, por beneficiar famílias específicas por meio de recursos públicos, podendo ainda ter caráter clientelista, caso a política local não atue na efetivação de moradia definitiva.

Ação 7: Regularização Fundiária, Plano Municipal de Regularização Fundiária, Programa Papel Passado e More Legal: ações voltadas para a identificação de assentamentos informais e loteamentos irregulares, o uso e ocupação do solo, características e da área ocupada, nível de urbanização, infraestrutura e serviços básicos referentes às áreas e aspectos da população residente. Nesta ação estão previstos os levantamentos topográficos das áreas passíveis de regularização, levantamento fundiário junto ao Cartório de Registro de Imóveis, aprovação e emissão de certidões públicas.

Esta ação vem ao encontro do debate realizado no referencial teórico, quando trata da expansão urbana e conseqüentemente das ocupações irregulares que ocorreram no decorrer da história. O município objeto de estudo, segundo informações da Secretaria Municipal de Habitação, possui atualmente grande percentual de moradias irregulares, abrangendo aproximadamente 47% dos imóveis. Necessário dar ênfase a uma particularidade local, qual seja, dentro do espaço urbano perpassa o arroio “Itaquarinchim”, abrangendo significativa parcela desse percentual exibido. Nesta ação, mesmo não havendo previsão orçamentária na primeira gestão analisada do PDT, houve intervenções; já no segundo mandato é incluída previsão orçamentaria e investido R\$ 766.560,00; na gestão do PP (2013-2016) não há previsão nem descrição de valores investidos nesta ação nos documentos oficiais pesquisados. (SEPLAN/SANTO ANGELO, 2019).

De acordo com a tipologia proposta por Lowi, esta ação enquadra-se na classificação de políticas regulatórias, haja vista tratar-se de processos burocráticos, em que há grande pressão de grupos de interesse, de acordo com Rua e Romanini (2017), além da regulamentação do plano de intervenções e definições de taxas.

Partindo da breve descrição das ações previstas nos Planos Plurianuais a seguir serão descritas as ações realizadas de acordo com as gestões delimitadas para este estudo.

Gestão 2005-2008 – 1º Mandato (Eduardo Debacco Loureiro/PDT/Esquerda)

Durante a gestão (2005-2008), estava à frente do poder executivo local o Partido Democrático Trabalhista – PDT. Nesse período a Secretaria Municipal de Habitação operou majoritariamente com base no Plano Plurianual, aprovado para o período de 2006 a 2009, atuando com as previsões orçamentarias e respectiva relação de saldos empenhados liquidado e pago por ano, conforme pode ser observado no Quadro 5.

Quadro 5 – Previsões Orçamentárias (2005-2008): R\$ 6.710.000,00

Ações	Previsões Orçamentárias	Percentual destinado/Programa
Banco de materiais de construção	R\$ 1.150.000,00	17,13%
Módulos Sanitários	R\$ 330.000,00	4,91%
Lote Urbanizado	R\$ 1.400.000,00	20,86%
Habitação Popular	3.000.000,00	44,70%
Construção e melhorias de unidades habitacionais/foco áreas rurais	R\$ 830.000	12,36%

Fonte: Elaborado pela autora, consultados junto a Secretaria do Planejamento local.

Quadro 6 – Recursos executados (2005-2008): R\$ 4.980.000,44

Ações	Ano 2005 (R\$)	Ano 2006(R\$)	Ano 2007(R\$)	Ano 2008(R\$)	Total(R\$)	Total em %
Banco de materiais de construção	149.290,15	349.521,42 + 59.996,10	399.999,94	499.979,11	1.458.786, 72	29,29%
Módulos Sanitários	-	-	-	-	-	
Lote Urbanizado	-	-	-	-	-	
Habitação Popular Urbana	247.229,23	349.986,34	449.883,66 <u>473.000,67</u> Total 922.884,33	929.115,33 800.000,00 271.998,49 <u> </u> Total 2.001.113,82	3.521.213, 72	70,70%
Construção e melhorias de unidades habitacionais áreas rurais	-	-	-	-	-	

Fonte: Elaborado pela autora, consultados junto a Secretaria do Planejamento local.

No Quadro 6 são mostrados os recursos executados, sendo descritos os expedientes investidos durante a gestão 2005-2008. Dentre as políticas públicas habitacionais executadas por este mandato pode-se mencionar as seguintes:

- Programas Banco de Materiais, contemplando em torno de 1554 grupos familiares.
- Programa Minha Casa Legal - Convênio com a Secretaria de habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado – SEHADUR. Projeto destinado a melhorias habitacionais, contemplando 66 grupos familiares em dez bairros diferentes da área urbana.
- Construção de Unidade Habitacionais junto ao Loteamento bairro Paraíso, por meio do convênio com o Ministério das Cidades, Programa de Habitação e Interesse Social – PSH operado através da Caixa Econômica Federal, contemplando 15 grupos familiares.
- Programa Urbanização, Regularização e integração de Assentamentos Precários, contemplando 56 grupos familiares, no ano de 2006, residentes nos bairros Harmonia e Neri Cavalheiro.
- Programa Urbanização, Regularização e integração de Assentamentos Precários, contemplando 40 grupos familiares no ano de 2007, residentes em áreas de risco no Bairro Centro Sul.

- Projeto construção de 40 casas no Bairro João Goulart em parceria com a SEHADUR/Governo do Estado.

Mesmo não estando previsto no PPA desta gestão e tampouco inscrito na relação de saldos e rubricas vinculados à habitação, consta nos relatórios emitidos pela Secretaria Municipal de Habitação o Programa Regularização Fundiária, o qual regularizou aproximadamente 714 lotes, beneficiando munícipes, áreas pertencentes à Prefeitura Municipal como se pode mencionar: Parque de Exposição Siegfried Ritter, Praça Pinheiro Machado, Lote onde foi construído o Ginásio Marcelo Mioso, Edifício Sede da Prefeitura Municipal, Museu Olavo Bilac, escritura de lotes onde localizam-se 12 escolas municipais; ainda, outro dado é a regularização de lotes sobre os quais estão construídos outros órgãos públicos e de entidades como: Catedral Angelopolitana e Instituto Cenecista de Ensino Superior – IESA.

Para fechamento das descrições de atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Habitação deste mandato, há informação em relatório institucional que nesse período foram atendidas 2.700 famílias.

A descrição acima apresentada labora com a perspectiva de que a gestão desse mandato atuou junto à política de habitação local tanto em intervenções tipificadas como políticas distributivas em programas de moradia, como em política regulatória no que diz respeito à regularização fundiária, processo moroso, delicado e extremamente burocrático, em sua maioria as ações estão aliadas à Procuradoria Geral do Município, haja vista a complexidade de legislações sobre o uso adequado ou não da terra.

No que se refere às ações da gestão, estão de acordo com o programa proposto pelo PDT, partido de esquerda ideologicamente identificado com a classe trabalhadora; com as mulheres, sendo privilegiadas por ter um imóvel registrado em seu nome quando são chefes de família; com a questão ambiental preconizada em seu programa, em específico no seu compromisso sexto, com a natureza brasileira, atuando nos programas de reassentamento de grupos familiares que residem em áreas de risco, melhorado além das condições dos sujeitos ali inseridos, as questões ambientais de preservação e reflorestamento e/ou recuperação da área degradada.

Salienta-se que os recursos são oriundos do Governo do Estado e Federal, porém para que esses investimentos ocorram necessariamente tem que haver comprometimento da gestão

local na apresentação de propostas e projetos que contemplem as especificações para cada ação.

Gestão 2009-2012 – 2º Mandato (Eduardo Debacco Loureiro/PDT/Esquerda)

O segundo mandato do PDT à frente do executivo de Santo Ângelo, compreendido entre os anos de 2009 e 2012, atuou com base no Plano Plurianual estabelecido para os anos de 2010 a 2013, em que a gestão local tinha a previsão orçamentária de intervenção habitacional mostrada no Quadro 7, assim como o Quadro 8 mostra os recursos executados.

Quadro 7 – Previsões orçamentárias (2009-2012): R\$ 26.640.000,00

Ações	Previsões Orçamentárias	Percentual destinado a cada Programa
Banco de materiais de construção	R\$ 2.800.000,00	10,51%
Módulos Sanitários	R\$ 660.000,00	2,47%
Lote Urbanizado	R\$ 2.400.000,00	9%
Habitação Popular	R\$ 8.000.000,00	30,03%
Construção e melhorias de unidades habitacionais/foco áreas rurais	R\$ 3.560.000,00	13,36%
Regularização Fundiária	R\$ 9.220.000,00	34,60%

Fonte: Elaborado pela autora, consultados junto a Secretaria do Planejamento local.

Quadro 8 – Recursos executados (2009-2012): R\$ 11.044.868,71

Ações	Ano 2009(R\$)	Ano 2010(R\$)	Ano 2011(R\$)	Ano 2012 (R\$)	Total (R\$)	Total em %
Banco de materiais de construção	315.710,96	699.992,92	508.484,42 + 10.000,00	596.805,55 +300.000,00	2.115.282,89	19,15%
Módulos Sanitários			28.000,00	59.000	87.000,00	0,78%
Regularização Fundiária		716.530,00	50.000,00		766.560,00	6,94%
Lote Urbanizado	540.018,87	456.995,75			997.014,62	9,02%
Habitação Popular Urbana	502.510,10 100.000,00 1.146.130,54 <u>184.400,00</u> Total 1.933.040,64	313.342,81 886.222,80 187.126,10 1.399.965,87 205.994,19 <u>320.997,00</u> Total	199.651,74 250.000,00 908.936,23 222.703,97 575.534,97 <u>150.000,00</u> Total	188.415,24 856.575,64 <u>37.053,59</u> Total 1.082.044,47	8.060.025,82	72,97%

		3.313.648,77	1.731.291,94			
Construção e melhorias de unidades habitacionais/ foco áreas rurais	-	-	15.000,00	1.000,00	16.000,00	0,14%

Fonte: Elaborado pela autora, consultados junto a Secretaria do Planejamento local.

Considerando a implantação de programas na gestão anterior, de ações que necessariamente remetem a um maior período de tempo para que seja concluído o projeto, o PDT, com sua reeleição, passa a dar prosseguimento às obras que já vinham sendo desenvolvidas, além da assinatura de novos convênios, dentre eles:

- Outra etapa do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos Precários PAC 2 com a previsão de realocamento de 138 grupos familiares residentes em áreas ribeirinhas.

- Assinatura de Convênio para a construção de 400 apartamentos no Empreendimento Romeu Goulart Loureiro.

- Elaboração do Fundo Local de habitação e Interesse Social – FULHIS, ano 2009.

- Programa Inova Rural, contemplando 9 beneficiários no ano de 2011 e 19 no ano de 2012, residentes em área rural do município.

- Construção Individual Imóvel na Planta – Loteamento 300 anos, que foi entregue às famílias (Associação dos Funcionários da FUNDIMISA, em 2010 e 2011); fornecimento de documentação de isenção e suporte técnico de engenharia para 92 famílias.

- Infraestrutura Rua Idalina Fernandes Machado, ano de 2010.

- Assinatura de contrato junto ao Ministério das Cidades para a execução de infraestrutura do Loteamento Pillau II, com a geração de 136 lotes urbanizados para famílias de baixa renda, ano 2011.

- Infraestrutura e incentivos fiscais para o Programa Minha Casa Minha Vida faixa II, Empreendimento Residencial Jardim das palmeiras, 80 unidades, ano de contratação: 2011.

- Infraestrutura e Incentivos fiscais para o Programa Minha Casa Minha Vida faixa II, Empreendimento Residencial Tamandaré, 36 unidades, ano 2012.

- Geração de Lotes urbanizados – Juarez Lemos, o qual contempla 180 famílias previamente inscritas em cooperativas habitacionais, ano 2012.

- Aquisição de duas áreas compreendendo 7,8 hectares no Bairro Marcírio Machado e outra área de 1,5 hectares no Bairro Rosenthal, ambas para futuro reassentamento, inclusive com publicação de Lei autorizando a realização de inscrição de famílias e seleção da empresa.

Na sua recondução ao mandato local e aptos a trabalhar sob um planejamento elaborado pela própria equipe, além de dar continuidade às ações que vinham sendo desenvolvidas na gestão anterior, evidenciou-se significativo acréscimo na previsão de recursos, além da inclusão de previsão de custos para a regularização fundiária no PPA da gestão que antes não havia. Também foram incluídos valores que compreendem a elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária e o Novo Programa “Papel Passado” e “More Legal”, atuando além das políticas distributivas, buscando intervenções de caráter regulatório e duradouro.

Esta gestão implementou o maior empreendimento habitacional do município, com 400 lotes direcionados às famílias com renda de até três salários mínimos, condomínio nominado Empreendimento Romeu Goulart Loureiro. Esta ação é uma das intervenções que vem ao encontro da identificação ideológica de esquerda, a qual visa incluir as minorias e busca a emancipação social por meio de políticas que contribuam para a inserção desses sujeitos no rol da garantia de direitos, alinhando-se ao programa do partido em seu segundo compromisso: “O caráter eminentemente popular do Democrático Trabalhismo se define a partir de suas raízes e de uma atitude de inconformidade ante a miséria, a fome e o marginalismo”. Em suma, produzir condições adequadas de moradia efetiva contribui para a emancipação em outras áreas, inserção inclusive no mercado de trabalho, considerando que os beneficiários desses empreendimentos participam de capacitações profissionalizantes mediadas pelo trabalho social.

Gestão 2013-2016 (Luiz Valdir Andres /PP/ Direita)

Após oito anos de administração pedetista, a população de Santo Ângelo elegeu o prefeito Luiz Valdir Andres, filiado ao Partido Progressista, o qual teve que realizar intervenções através das previsões estabelecidas no Plano Plurianual 2014-2017. O Quadro 9 e o Quadro 10 mostram as previsões orçamentárias e os recursos executados.

Quadro 9 – Previsões orçamentárias (2013-2016): R\$ 20.490.000,00

Ações	Previsões Orçamentárias	Percentual destinado a cada Programa
-------	-------------------------	--------------------------------------

Banco de materiais de construção	R\$ 4.100.000,00	20%
Mão de Obra para Projetos Habitacionais	R\$ 800.000,00	3,9%
Módulos Sanitários	R\$ 4.400.000,00	21,47%
Lote Urbanizado	R\$ 800.000,00	52,70%
Loteamentos	4.000.000,00	
	<u>6.000.000,00</u>	
	10.800.000,00	
Habitação Popular	-	-
Aluguel Social	R\$ 390.000,00	1,9%
Construção e melhorias de unidades habitacionais/foco áreas rurais	Não há dados na relação de saldos e rubricas	-

Fonte: Elaborado pela autora, consultados junto a Secretaria do Planejamento local.

Quadro 10 – Recursos executados (2013-2016): R\$ 2.582.468,79

Ações	Ano 2013 (R\$)	Ano 2014 (R\$)	Ano 2015(R\$)	Ano 2016 (R\$)	Total R\$	Total em %
Banco de materiais de construção	488.459,29	299.993,30	555.977,45	327.917,45	1.672.347,49	64,75%
Módulos Sanitários	Nada consta	Nada consta	Nada consta	Nada consta	-	-
Lote Urbanizado/ Loteamentos	161.074,95	9.996,81	501.000,00	-	672.071,76	26,02%
Habitação Popular		10.000,00			10.000,00	0,38%
Construção e melhorias de unidades habitacionais/ foco áreas rurais	1.000,00	1.000,00	1.000,00	-	3.000,00	0,11%
Projetos Sociais	Nada consta	12.672,00	1.544,90	96.281,87	110.498,87	4,27%
Aluguel Social	Nada consta	-	-	124.550,67	124.550,67	4,82%

Fonte: Elaborado pela autora, consultados junto a Secretaria do Planejamento local.

Dentre as ações desenvolvidas pelo Partido Progressista, pode-se mencionar as seguintes:

- Construção de 136 unidades habitacionais em lotes já regulares do Programa Pilau II, vinculado ao Ministério das Cidades.

- Gastos com trabalho técnico social constam na relação de saldos e rubricas apenas a partir do ano de 2014.

- Apoio na elaboração de projetos Urbanísticos, Arquitetônicos, Hidráulicos, Elétricos e infraestrutura em Parceria Público-Privada no Loteamento Bairro do Sol, 130 lotes (Associação Fundimisa).

- Incentivos fiscais para unidades pulverizadas direcionadas às famílias com renda de até 10 salários mínimos.

- Infraestrutura e incentivos fiscais para o Programa Minha Casa Minha Vida Faixa II, Empreendimento Cruz de Lorena, 144 unidades, ano de contratação: 2013.

- Infraestrutura e incentivos fiscais para o Programa Minha Casa Minha Vida Faixa II, Empreendimento Residencial Hortênciã, 80 unidades, ano de contratação: 2013.

- Ampliação do aluguel social, benefício eventual que realiza o pagamento de aluguel para grupos familiares em extrema vulnerabilidade. Desde o ano de 2014 vem sendo destinado a famílias, seja por determinação judicial ou por decisão da própria gestão; em fevereiro de 2016 ele foi regulamentado pela Lei Nº 4.032 e depois pelo Decreto Nº 3.685, de 17 de junho de 2016. O Quadro 11 apresenta o demonstrativo do aumento do benefício.

Quadro 11 – Relação de contratos de aluguel social concedidos

ANO	NÚMERO DE CONTRATOS
2014	4
2015	25
2016	36

Fonte: Relatório de Atividades 2014-2016.

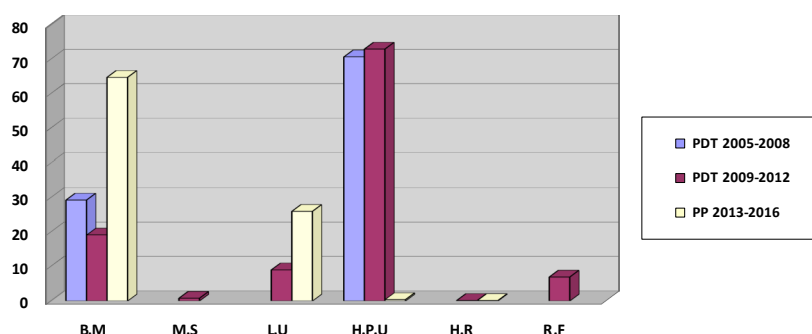
Dentre as informações descritas em relatórios desta gestão, por meio do Memorando Nº 353/2016/SHM, datado de 10 de agosto de 2016, pode-se evidenciar que as ações direcionadas à regularização fundiária foram de 396 atendimentos. Não há a relação do número de famílias contempladas pelo Banco de Materiais de toda a gestão, apenas existe relatório da Secretaria Municipal de Habitação emitido ao legislativo através do Memorando Nº 508/2017/SMH, em que consta a relação de aproximadamente 150 nomes contemplados no ano de 2013.

Na perspectiva analítica de Lowi, esta gestão atuou basicamente em políticas distributivas, com significativo aumento de famílias contempladas com aluguel social.

Diferentemente das gestões do PDT, não foram identificadas tentativas de políticas regulatórias. E fato relevante é que mesmo possuindo uma previsão orçamentária elevada, os custos executados foram relativamente baixos quando comparados com os previstos. Esses indícios corroboram para a evidência de que o PP atuou em concordância com as ações programáticas de seu partido e suas concepções ideológicas, haja vista a comprovada limitação do Estado de bem-estar social e intervenções favoráveis às classes trabalhadoras menos favorecidas, quando em suas ações atua, por exemplo, ampliando programas e taxas de isenções para famílias com renda de até 10 salários mínimos, além das parcerias público-privadas firmadas nesta gestão.

No Gráfico 3 são demonstradas, através de representação gráfica, as intervenções percentuais nas diferentes políticas habitacionais locais das três gestões.

Gráfico 3 – Representação gráfica de implementação das políticas habitacionais pelas diferentes gestões



Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados apresentam significativa atuação governamental do partido PDT junto a políticas de habitação popular urbana (H.P.U), com prioridade de investimento em seu primeiro mandato, atingindo índice de 70% dos recursos destinados à política de habitação local; na segunda gestão aumenta o índice dos investimentos para 72,97%, enquanto que o PP destina para essa política 0,38% em sua gestão.

Fator relevante é a destinação percentual das gestões para o programa banco de materiais (B.M), sendo que o PDT, em seu primeiro mandato, direcionou 29,29% e, no segundo, 19,15%; já o PP executou 64,75% do seu recurso orçamentário com essa política.

Referente à ação lotes urbanizados (L.U), a predominância de investimentos ocorreu pelo PP, partido que destinou 26,02 % do recurso orçamentário, enquanto que o PDT apenas no segundo mandato apresenta um índice de 9,02% em relação a esta política.

No que diz respeito a investimentos na política habitacional rural (H.R), os recursos investidos entre o segundo mandato do PDT e o PP foram semelhantes, sendo que o primeiro destinou 0,14% e o segundo 0,11% do total dos recursos destinados à política de habitação.

Referente aos módulos sanitários (M.S.), identifica-se uma destinação exclusiva do PDT no segundo mandato, o que combina com a intervenção de política do Estado, sem continuidade, não podendo fazer comparativos.

A ação aluguel social não foi incluída no gráfico, por ter sido implementada na última gestão de análise do período delimitado para esta investigação, impossibilitando assim comparativo de investimentos para esta política.

Considerando os investimentos das diferentes gestões do PDT e do PP, nas distintas políticas habitacionais locais, pode-se dizer que, referente à tipificação embasada na teoria de Lowi, evidenciaram-se implementações de políticas predominantemente distributivas nas três gestões. Há um investimento de 6,4% na segunda gestão do PDT (2009-2012) em políticas regulatórias, as quais, de acordo com Rua e Romanini (2013), podem variar de regulamentações simples e operacionais a complexas; nesta tipologia ocorreu a elaboração do plano local de habitação e interesse social, e aspectos referentes à regularização fundiária, ação esta que envolve burocracia, políticos e grupos de interesse.

Vale memorar ainda que referente às tipificações laboradas por Lowi, existem as políticas redistributivas, a que o próprio referencial teórico aponta serem de difícil implementação, pois trata-se de políticas que atingem maior número de pessoas, impondo perdas concretas e em curto prazo para certos grupos sociais, pois “elas são conflituosas e nem sempre virtuosas” segundo Rua e Romanini (2013); e as constitutivas, que lidam com procedimentos sobre como devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas, o que não foi evidenciado nas gestões analisadas.

A partir da análise dos dados, pode-se identificar que a predominância na implementação de políticas públicas, de acordo com a tipologia, ocorre com políticas distributivas, independente das três gestões. Entre as duas gestões do PDT há uma continuidade do trabalho, inclusive com a prioridade na destinação dos recursos, sendo na

maioria vinculadas à política de incentivo à habitação popular urbana. Já em relação ao PP é possível observar, a partir dos dados, que atuou com foco prioritário na política do banco de materiais e intervenções em lotes urbanizados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura desta pesquisa buscou apresentar algumas análises acerca das políticas públicas habitacionais, partidos políticos e ideologia partidária, buscando possível inter-relação entre essas variáveis, haja vista a importância do entendimento por parte dos atores sociais sobre a sua representatividade.

O presente estudo apresenta a relação das políticas habitacionais implementadas em nível local, subdividido por gestões de governo PDT/ (2005-2008), PDT (2009-2012) e PP (2313-1016) na cidade de Santo Ângelo/RS. Essa estrutura permitiu observar as intervenções governamentais privilegiadas por cada mandato, além do comparativo de investimentos executados por cada partido que esteve à frente do governo local.

De acordo com os dados analisados, observou-se a predominância de investimentos em habitação popular destinada às famílias com renda de até três salários mínimos no governo PDT, partido de esquerda. Aliado a sua ideologia, teve sua atuação em intervenções ligadas à defesa da igualdade, atuando em programas que efetivam o direito à moradia de qualidade, regular e dotada de infraestrutura.

O PP demonstrou, através dos dados, uma atuação em loteamentos urbanos e significativamente interviu por meio do programa Banco de Materiais, destinado também a famílias de baixa renda, além de intervenções e parcerias público-privadas em loteamentos para grupo familiares com renda até dez salários mínimos. Aliado a sua ideologia de direita pode-se dizer que optou por pouca intervenção estatal, haja vista uma execução orçamentária bem inferior aos recursos previstos.

Nesse sentido, como resposta à problemática da pesquisa, identificou-se que as implementações na política local foram ao encontro das ideologias partidárias do gestor/prefeito de cada mandato.

Dentre as informações apresentadas, verificou-se a predominância, tanto do PDT quando do PP, em implementação de políticas distributivas, de acordo com a tipificação elaborada por Lowi.

No que diz respeito aos limites da pesquisa, pode-se dizer que as tipologias optadas para esta análise foram restritas para a classificação das ações implementadas na política local, haja vista que em sua maioria enquadraram-se como distributivas.

Necessário seria ainda um aprofundamento nas intervenções das gestões locais, com análise referente à indicação de secretários municipais que coordenaram a política pública; bem como, na perspectiva de partidos, um estudo sobre coligações em nível local e a influência desses dois partidos – PDT e PP – na municipalidade investigada, considerando um dado que ficou evidente, o percentual de apenas 19,68% de pessoas filiadas a partidos políticos. Assim, este trabalho talvez possa fornecer motivação para o estudo de um tema que hoje é difícil, porém necessário para uma ressignificação da representatividade política.

A contribuição deste estudo ocorre pela organização descritiva das políticas habitacionais implementadas em nível local, e a contribuição acadêmica nos referenciais que tratam de partidos políticos, pois apesar da infidelidade partidária existente, mencionada no referencial teórico por alguns autores, no universo pesquisado as ações condizem com o preconizado nos estatutos dos partidos políticos aos quais os gestores/prefeitos são filiados.

Propiciar estudos em nível local, em especial no trabalho do qual a autora faz parte, entende-se de suma relevância, pois o universo acadêmico, em especial a Universidade Federal da Fronteira Sul e seu Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, contribui para que técnicos atuantes nas políticas públicas venham a entender o funcionamento, tanto das políticas públicas como dos atores envolvidos nos diferentes processos, e assim qualificar suas intervenções.

A trajetória no curso de mestrado possibilitou a busca de novos conhecimentos e uma visão de mundo que não mais aceita uma política pública distributiva, vinculada apenas ao caráter clientelista, e sim um repensar dessas intervenções, motivando sempre nos espaços institucionais uma reflexão acerca de uma política pública enquanto direito e não como “favor” de quem está na gestão, independente de qual partido seja o gestor.

REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Fernando Bastos de. **Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo**. Brasília, MEC, 1967.
- AZEVEDO, Sérgio de Azevedo. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH. **Rev. Adm. Pub.**, Rio de Janeiro, 22(4):107-119, out./dez. 1988
- BAQUERO e LINHARES, Marcello Baquero e Bianca de Freitas Linhares. POR QUE OS BRASILEIROS NÃO CONFIAM NOS PARTIDOS? BASES PARA COMPREENDER A CULTURA POLÍTICA (ANTI) PARTIDÁRIA E POSSÍVEL SAÍDA. Dossiê Capital Social e Comportamento Eleitoral. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.5, n.1, p. 89-114, jan.-jun. 2011.
- BARRACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral dos Partidos Políticos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Ano 16, n 64, out/dez. 1979, PP, 127-164.
- BRANCO, Adriana Lima Velame Branco. O papel dos partidos políticos no Estado democrático brasileiro. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, **Revista Eletrônica EJE** - outubro/novembro 2013.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.
- BOBBIO, Norberto Bobbio. **Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política**. Editora Unesp, 1995.
- BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000
- BONETI, Lindomar Wessler. Políticas Públicas por dentro. In: **Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas**. 2ª ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007 (1-66).
- BRUM, Argemiro. **Democracia e Partidos Políticos no Brasil**. 1. ed. Ijuí/RS: Unijuí, 1988.
- CAVALCANTI, M.M.A. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual**. 2007. Disponível em:
<<http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf> >. Acesso em: 02 out. 2017.
- CARDOSO, Adalto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amirim. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. In: CARDOSO, Adalto Lucio [et al.] (Orgs.) Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.
- CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. In: **Lua Nova**, São Paulo. Vol. 71, p.173-228, 2007. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/05.pdf> >. Acesso em: 10 out. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. CFESS. **Atuação de assistentes sociais na política urbana: subsídios para reflexão.** Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado.** 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>> Acesso em: 06 abr. 2018.

_. **DECRETO MUNICIPAL N° 3.685 De 17 de Junho de 2016 DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA LEI N° 4.032.** Santo Ângelo, RS 2016.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FONSECA & FAGNANI. Ana Fonseca, Eduardo Fagnani (orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação. In: **Cad. Metrop.**, São Paulo. Vol. 16, n. 32, p. 341-363, nov., 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3203>>. Acesso em: 10 out. 2018.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2016.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** São Paulo: Cortez, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social em tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e a questão social.** São Paulo: Cortez, 2015.

KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe. Coligações e disputas eleitorais na Nova República. **Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso.** 1. ed. São Paulo: Unesp, 2017.

LAKATOS, E.M; MARCONI, M. **Metodologia científica.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

_. **Lei nº 1.678/1993** de 01 de julho de 1993. Autoriza o Município a implantar o Banco de Materiais de Construção e dá outras Providências. Santo Ângelo, RS, 1993.

_. **Lei nº. 10.257/2001** de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República, Brasil, 2001.

_. **Lei nº. 13.165/2015** de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar e administração dos Partidos políticos e incentivar a participação feminina. Câmara dos Deputados, Brasil, 2015.

_. **Lei nº. 4.737/1965** de 15 de julho de 1967. Institui o Código Eleitoral. Presidência da República, Brasil, 1965.

LIMONTI, Rogério Machado, Úrsula Dias Peres. **Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo**. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro 48(2): 389-409 mar./abr. 2014.

LUCE, Mathias Seibel. **Teoria marxista da dependência, problemas e categorias. Uma visão histórica**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, Santo Ângelo, RS, 2009.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2013a.

MARICATO, Ermínia. **O impacto da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MINAYO Org. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**/ Suely Ferreira Deslandes, Otavio Cruz Neto, Romeu Gomes, Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz. **BNH: outras perspectivas**. Disponível em: <<https://cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/ArtigosREVISADOS/BNHoutraperspectiva.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

PENALVA. Angela Moulin S. Penalva, Sandro Marino Duarte. Política Habitacional no Brasil: Uma nova abordagem para um velho problema. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. Nº 18/2010.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, Relatório de Atividades, 2014-2016.

RIBEIRO, L. C. Q.; Santos Jr., O. A. (orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROCHA, Fabiana Silva Félix da. Democracia e Partidos Políticos no Brasil. **Revista Eletrônica Dike**. Vol.1, Nº1, jan/jul 2011.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, Ideologia e Composição Social**. Um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados. Esta publicação é parte da Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais – www.bvce.org. Rio de Janeiro, 2002.

RODRIGUES, L. P. D., & Moreira, V. S. Lucas Pazolini Dias Rodrigues, Vinícius de Souza Moreira. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), 2016, maio/ago., 8(2), 167-180.

ROLNIK, Raquel. **O que é a Cidade?** São Paulo: Brasiliense, 2003.

ROLNIK, Raquel. **Territórios em conflito, São Paulo: espaço, história e política**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

ROTTA, Edeimar. Desenvolvimento Regional e Políticas Sociais no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. <http://repositorio.pucrs.br>, 2007.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Capes, 2008. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEP, 2013. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Acesso em: 05 nov. 2017.

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Fernandes e LUCIO, María Del Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: McGraw Hill, 2013.

SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UNB, 1982.

SCHEEFFER, Fernando. O papel das políticas públicas: uma questão controversa. In: VIII Encontro de Economia Catarinense, 2014, Rio do Sul. **Anais dos resumos do VIII Encontro de Economia Catarinense**, 2014. v. 1. p. 49-50.

SENADO FEDERAL. Partidos Políticos Brasileiros: Programas e Diretrizes Doutrinárias. Brasília, 2014. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/508139>. Acesso em 20 fev. 2018.

SEILER, Daniel Louis. **Os partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning 133. 2012.

SILVA, Gustavo Jorge. Conceituações Teóricas: Esquerda e Direita. **Humanidades em Diálogo** (Impresso), v. VI, p. 149-162, 2014.

SILVA, P. L. B.; DE MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil:** características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Unicamp, 2000.

SINGER, A. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro:** a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994. São Paulo: USP, 2002.

SIQUEIRA, Ana Lúcia de Souza. **Quem tem Direito à moradia?** Uma análise da política nacional de habitação e dos programas de habitação de interesse social (2003 - 2005). UFRN. Natal, RN, 2006.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** Conceitos, Tipologias e Subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, em dezembro de 2002.

SOUZA, Carlos Augusto da Silva; CAVALCANTE, Maria Jeanne da Silva. Padrões geográficos das coligações eleitorais no Brasil: Uma análise pela perspectiva ideológica dos partidos políticos - 2002 e 2006. **36º Encontro Anual da ANPOCS.** Águas de Lindóia, SP. 21 a 25 de outubro de 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA. M.C.C.C. **Estado e Partidos políticos no Brasil (1930 a 1964).** 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1983.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. A “direita envergonhada” no Brasil: como partidos reinterpretem seus vínculos com o regime militar? In: **ALACIP - Congresso Latino Americano de Ciências Políticas**, 5, Buenos Aires, 2010.

TAROUCO, Gabriela da Silva.; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, mar. 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** Salvador: AATR, 2002.

TOLENTINO, Erika dos Santos. A influência dos Partidos Políticos nas Políticas Públicas Municipais: A experiência na assistência social. **II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**, 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas.

TONELLA, Celene. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado.** Volume 28, Número 1 - Janeiro/Abril 2013.