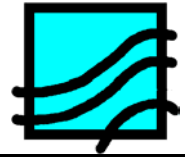




UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA  
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana



**LIMITES DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS DE  
DIRETRIZES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL  
COM DESENVOLVIMENTO LOCAL**

**CASO: ITARARÉ (SP) E REGIÃO**

**MICHELLY RAMOS SILVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

**Orientação: Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo**

São Carlos

2005

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

S586Lp

Silva, Michelly Ramos da.

Limites do processo de formulação de propostas de diretrizes para políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local. Caso: Itararé (SP) e região / Michelly Ramos da Silva. -- São Carlos : UFSCar, 2005.  
185 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2005.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento regional. 3. Desenvolvimento local. 4. Políticas públicas. 5. Sustentabilidade. 6. Gestão democrática. I. Título.

CDD: 71104 (20<sup>a</sup>)

Ao Vitor, com amor e admiração.

## AGRADECIMENTOS

---

À FAPESP e à Universidade Federal de São Carlos – em especial, ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana –, pelos suportes financeiro e institucional necessários para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos professores e alunos do Programa, que fizeram das aulas ótimas oportunidades de aprendizado. Aos funcionários, especialmente à Dona Esméria, pela atenção e pelo delicioso cafézinho.

Ao meu orientador, Prof. Shimbo, pela oportunidade da pesquisa, pelo exemplo e incentivo constante, pelas valiosas orientações e pelo estímulo a ter esperança numa sociedade mais justa, ética e solidária.

Ao nosso coordenador, Prof. Bernardo, pela receptividade para com os alunos.

À Profª Sarah Feldman e ao Prof. Falcoski, pela participação e pelas contribuições na banca de qualificação.

À Profª Akemi Ino e ao Prof. José Francisco, pela leitura criteriosa, pelos debates e comentários preciosos feitos na ocasião da defesa de mestrado.

Ao HABIS – Grupo de Pesquisa em Habitação e Sustentabilidade, pelo acesso aos documentos, pelo auxílio, pela companhia nas viagens de campo e pela valiosa oportunidade da pesquisa em Itararé.

À INCOOP – Incubadora de Cooperativas Populares da UFSCar, pela oportunidade, por meio da monitoria, em conhecer um pouco mais a respeito da economia solidária.

Aos moradores da cidade de Itararé, pelas relevantes informações.

À Olga, que tão receptivamente “transformou” o resumo em abstract.

À amiga Michela, pelo inestimável companheirismo, apoio, amizade e pelas boas risadas. À Tissy, pela companhia em congressos e debates, pela hospitalidade e encorajamento. À Ju, pela amizade sempre presente e pelos quitutes mineiros. À Aline amiga, surpresa são carlense. À Lidiane, pelas visitas cheias de energia. À Maris, pela casa e pelo apoio durante as provas para a seleção do mestrado em São Carlos. À Graziella e sua família, pela casa sempre aberta, por me receberem tão bem tantas vezes em minhas idas e vindas por São Carlos, São Paulo e Vitória.

À minha família, especialmente à minha mãe, que sofreu comigo a distância. À vovó pela visita cheia de mimos. Ao Vitor, pela confiança, respeito, amor e incentivo presentes em todos os momentos.

À Deus, por ter me concedido tudo isso.

O principal papel do intelectual é o de desconstruir evidências (pelo desvelamento dos mecanismos ideológicos que as produzem), implodir a unanimidade (pela exposição das fissuras existentes em construções que se pretendem sólidas) e apelar à mudança (que, no fundo, é apelar ao exercício da liberdade humana). Nada disso é fácil.

César Benjamin

SILVA, M. R. **Limites do processo de formulação de propostas de diretrizes para políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local.** Caso: Itararé (SP) e região. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

Este trabalho se insere no debate do desenvolvimento local sustentável, especificamente na formulação de políticas públicas de habitação social que gerem oportunidades de desenvolvimento regional e participação de agentes na produção de propostas públicas. Considerou-se neste debate as escalas de atuação de uma política pública e as esferas que dela participam. Com o objetivo de identificar os limites no processo de formulação de propostas de diretrizes para políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local, adotou-se a estratégia do estudo de caso único exploratório do município de Itararé, localizado na região sudoeste do estado de São Paulo, a partir da experiência de formulação de políticas públicas de habitação social com desenvolvimento regional pelo Projeto “Habitação Social em Madeira como Alternativa Econômica para Usos Múltiplos da Floresta”. O estudo desse caso visa compreender o fenômeno da atuação de diferentes agentes naquela região durante o processo de elaboração de diretrizes de políticas públicas. A unidade analisada refere-se à experiência de elaboração de propostas de políticas públicas no município de Itararé, onde se distinguem como categorias de análise sujeitos (representantes da administração, representantes da sociedade organizada, iniciativa privada, pesquisadores e outros representantes de marcenarias e serrarias do município) que participaram do processo de formulação de programas de políticas públicas no município. Com a utilização da revisão da literatura, da sistematização de dados, da observação direta e de entrevistas, constatou-se que existem limites que dificultam ao pequeno município elaborar suas próprias políticas públicas. Tais limites estão associados a diversos fatores relacionados aos agentes que compõem o projeto: poder público, população local, iniciativa privada, universidade e outros parceiros. A partir da análise da participação destes atores na experiência conduzida em Itararé, concluiu-se que não houve a interação necessária entre a administração municipal, o setor produtivo da cadeia da madeira, a população organizada e a assessoria técnica, para que fosse consolidado o Projeto no município.

**Palavras-chave:** desenvolvimento local e regional, políticas públicas de habitação social, gestão pública e democrática, sustentabilidade urbana.

SILVA, M. R. **Limites do processo de formulação de propostas de diretrizes para políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local.** Caso: Itararé (SP) e região. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

This work inserts in the debate of the sustainable local development, specifically about the formularization of the public politics of social habitation that generate changes of regional development and participation of agents in the production of public proposals. It considered the scales of performance of a public politic and the spheres that it participates. With the objective to identify the difficult of this process we were adopted a strategy of research an only case in a small city. In Itararé, located in the southwestern region of São Paulo state, with experience to formulate public politics of social habitation with regional development, there is a project "Social Habitation in Economic Wood as Alternative for Multiple Uses of the Forest". This case permits us understand the different performance by the social agents during the process to elaborate lines of direction of public politics. It was distinguishes differet citizens like analytic categories (representative of the administration, the organized society, private initiative, researchers and others like owner of carpenters or sawmills) and the way like them participation in this process. The revision of literature, the systematization of data, the direct comment and interviews, evidenced the difficult of a small city to elaborate its proper public politics. Such limits are associates the diverse factors related to the agents who compose the project: public administration, local population, private initiative, universities and other partners. From the analysis of the participation of these actors in Itararé's experience, we give an important conclusion: it did not have the sufficient interaction between the public administratio, the productive sector, the organized population and the assessorship technique, so that the project in this city was consolidated.

**Word keys:** local and regional development, public politics of social habitation, public administration, urban sustainable.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura conceitual para o desenvolvimento do Projeto.....	82
Figura 2: Esquema de articulação de agentes relevantes na produção de habitação social no município de Itararé (SP) .....	86
Figura 3: Esquema de estratégia geral de Projeto. ....	93
Figura 4: À esquerda áreas de plantio de <i>Pinus</i> . À direita de <i>Eucalyptus</i> no estado de São Paulo de acordo com os municípios.....	99
Figura 5: Pólo de Reflorestamento Itapeva / Capão Bonito / Buri.....	101
Figura 6: Área plantada dos dez municípios com quantidades mais expressivas do Pólo de Reflorestamento de “Itapeva/Capão Bonito/Buri” .....	102
Figura 7: Detentores das áreas de reflorestamento do Estado de São Paulo .....	102
Figura 8: Detentores das áreas de reflorestamento da Região Administrativa de Sorocaba. ....	103
Figura 9: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal no estado de São Paulo, com destaque para o município de Itararé, em 2000.....	108
Figura 10: Ocupação precária em área de risco no município de Itararé (SP).....	110
Figura 11: Percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada no estado de São Paulo.....	110

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição dos domicílios segundo a condição de ocupação. Cidade de São Paulo, 1920 a 1970.....	62
Tabela 2: Áreas reflorestadas com <i>Eucalyptus</i> e <i>Pinus</i> no Estado de São Paulo em 1999-2000.....	99
Tabela 3: Dados comparativos entre as Áreas Reflorestadas ( <i>Eucalyptus</i> , <i>Pinus</i> e outros) nos períodos de 1961-62, 1971-73, 1991-92 e 1999-2000 no Estado de São Paulo e na Região Administrativa de Sorocaba.....	100
Tabela 4: Identificação dos cinco municípios com as maiores áreas de reflorestamento dentro de cada um dos Pólos.....	100
Tabela 5: Vinculação dos plantios existentes no Pólo de Reflorestamento de “Itapeva / Capão Bonito / Buri”, de acordo com as categorias estabelecidas .....	103
Tabela 6: Índices do município de Itararé.....	109
Tabela 7: População por situação de domicílio, 1991 a 2000.....	109



## LISTA DE GRÁFICOS

---

Gráfico 1: Os três grandes pilares de um processo de desenvolvimento local.....	24
Gráfico 2: Desenvolvimento Sustentável.....	34

## LISTA DE QUADROS

---

Quadro 1: Escalas territoriais que determinam formas de integração entre os atores sociais.....	26
Quadro 2: Síntese das características básicas da sustentabilidade.....	31
Quadro 3: Propostas contidas na emenda constitucional pela Reforma Urbana – 1987.....	55
Quadro 4: Decomposição da pergunta principal em perguntas intermediárias, hipóteses e objetivos.....	69
Quadro 5: Planilha para o planejamento da coleta e análise dos dados.....	76
Quadro 6: Relação dos entrevistados por categoria de análise.....	77
Quadro 7: Mapa Cognitivo do município de Itararé contendo a síntese das atividades desenvolvidas na 1ª fase, e os objetivos e agentes necessários para a 2ª fase com ênfase na consolidação e no aumento da participação da população.....	87
Quadro 8: Metas, produtos, etapas e parcerias da Fase I do Projeto Políticas Públicas em Itararé.....	89
Quadro 9: Objetivos gerais e metas construídas na Fase I do Projeto em Itararé.....	91
Quadro 10: Dificuldades surgidas ao final da Fase I e medidas, discutidas em reuniões, que seriam encaminhadas.....	92
Quadro 11: Metas, produtos, etapas e parcerias da Fase II do Projeto Políticas Públicas.....	94
Quadro 12: Metas de “Diretrizes para Políticas Públicas”, estratégias adotadas e entraves ocorridos no município de Itararé, na execução da Fase II.....	96
Quadro 13: Dados de produtividade de 10 serrarias pesquisadas na região de Itapeva.....	106
Quadro 14: Áreas estratégicas e ações identificadas na região de Itararé que impulsionariam o desenvolvimento local.....	112

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

---

ABPM.....	Associação Brasileira de Produtores de Madeira
ANSUR.....	Articulação Nacional do Solo Urbano
ARESB.....	Associação de Resineiros do Brasil
BNDES.....	Banco nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH.....	Banco Nacional de Habitação
CATI.....	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CDHU.....	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEDEC.....	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEF.....	Caixa Econômica Federal
CETESB.....	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo
CURA.....	Projeto de Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada/Projeto de Complementação Urbana
DEPRN.....	Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais
EESC.....	Escola de Engenharia de São Carlos
ESALQ.....	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
FASE.....	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FADE/UFPE.....	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco
FAPESP.....	Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo
FARESP.....	Federação de Associações de Reposição Florestal do Estado de São Paulo
FCP.....	Fundação da Casa Popular
FF.....	Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo da Secretaria do Meio Ambiente do Governo do Estado de São Paulo
FJP.....	Fundação João Pinheiro
FNHIS.....	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HABIS.....	Grupo de Pesquisa em Habitação e Sustentabilidade
IAP.....	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBAMA.....	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDE.....	Índice de Desenvolvimento Econômico
IDF.....	Índice de Desenvolvimento Fiscal
IDH.....	Índice de Desenvolvimento Humano
IDM.....	Índice de Desenvolvimento Municipal
IEA.....	Instituto de Economia Agrícola
IF.....	Instituto Florestal

IPEA.....	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPRS.....	Índice Paulista de Responsabilidade Social
IPT.....	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
ITESP.....	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo
LUPA.....	Levantamento Unidade Produto Agrícola
MNRU.....	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MT.....	Ministério do Trabalho
ONG.....	Organização Não Governamental
ONU.....	Organização das Nações Unidas
PMI.....	Prefeitura Municipal de Itararé
PNUD.....	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RG.....	Região de Governo
SBS.....	Sociedade Brasileira de Silvicultura
SEADE.....	Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBRAE.....	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAR.....	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SH.....	Secretaria da Habitação do Governo do Estado de São Paulo
SMA.....	Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SNHIS.....	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UFSCar.....	Universidade Federal de São Carlos
UNESP.....	Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”
UNICAMP.....	Universidade de Campinas
USP.....	Universidade de São Paulo

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1 DESENVOLVIMENTO LOCAL E SUSTENTABILIDADE: DEBATE CONCEITUAL</b> .....	<b>18</b>
1.1 O DEBATE DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL .....	19
1.1.1 <i>Conceitos em construção</i> .....	19
1.1.2 <i>Características, paradigmas e avanços no estudo do desenvolvimento local</i> .....	23
1.1.3 <i>Desenvolvimento local numa época de globalização</i> .....	27
1.2 O DEBATE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	29
1.2.1 <i>Características e dimensões da sustentabilidade</i> .....	31
1.2.2 <i>Na perspectiva do desenvolvimento local sustentável</i> .....	33
1.2.3 <i>Conceitos em construção nos pequenos municípios</i> .....	37
<b>2 HABITAÇÃO POPULAR E POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL</b> .....	<b>40</b>
2.1 BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS .....	41
2.2 AS PRÁTICAS LOCAIS EM HABITAÇÃO SOCIAL: ANTECEDENTES DA ATUAÇÃO DO ESTADO .....	44
2.2.1 <i>A segregação espacial e a tentativa de intervenção do Estado</i> .....	44
2.2.2 <i>A Habitação Social e a Arquitetura Moderna</i> .....	46
2.2.3 <i>A ação do Estado no regime militar, o BNH e a valorização dos movimentos sociais urbanos</i> .....	48
2.2.4 <i>O Municipalismo, o Planejamento Estratégico e a Produção Pública da Habitação na década de 90</i> .....	56
2.2.5 <i>A Habitação por conta do Trabalhador</i> .....	61
2.2.6 <i>A Criação de um Novo Fundo para a Habitação</i> .....	65
<b>3 LEVANTAMENTO DE PERGUNTAS, ESTRATÉGIA GERAL E MÉTODO DE PESQUISA</b> 67	
3.1 LEVANTAMENTO DE PERGUNTAS, HIPÓTESES E OBJETIVOS DA PESQUISA .....	69
3.2 DESCRIÇÃO DA ESTRATÉGIA DE PESQUISA .....	72
3.3 MÉTODO DE PESQUISA .....	73
3.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	77
<b>4 A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ITARARÉ NA FORMULAÇÃO DE DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA HABITAÇÃO SOCIAL COM GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA E REPOSIÇÃO FLORESTAL</b> .....	<b>80</b>
4.1 OBJETIVOS GERAIS E ESTRATÉGIAS DE PESQUISA DO PROJETO “POLÍTICAS PÚBLICAS” .....	84
4.1.1 <i>A consolidação das parcerias</i> .....	86
4.1.2 <i>A mudança do cenário</i> .....	93

4.2	A REGIÃO SUDOESTE DO ESTADO DE SÃO PAULO COMO OPORTUNIDADE PARA VIABILIZAR PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL EM MADEIRA COM DESENVOLVIMENTO LOCAL REGIONAL .....	98
4.2.1	<i>Sobre o Potencial Florestal na Região</i> .....	98
4.2.2	<i>Sobre a Disponibilidade de Serrarias na Região</i> .....	105
4.2.3	<i>Sobre as Demandas da Região</i> .....	108
<b>5</b>	<b>OS LIMITES DA ATUAÇÃO DOS AGENTES LOCAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO .....</b>	<b>114</b>
5.1	OS ENTRADES SURTIDOS DURANTE O PROJETO “POLÍTICAS PÚBLICAS” .....	115
5.1.1	<i>A atuação do poder público no Projeto</i> .....	116
5.1.2	<i>A participação da sociedade civil no Projeto</i> .....	124
5.1.3	<i>A participação da iniciativa privada no Projeto</i> .....	130
5.1.4	<i>A atuação da universidade no Projeto</i> .....	133
<b>6</b>	<b>OS LIMITES DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL COM DESENVOLVIMENTO LOCAL: CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>137</b>
6.1	A EXPERIÊNCIA DO PESQUISADOR COM O OBJETO DE ESTUDO.....	138
6.2	REPLICAÇÃO TEÓRICA NO CASO: DEBATES, CONSENSOS E CONTROVÉRSIAS .....	140
6.2.1	<i>Os limites colocados pela localidade</i> .....	140
6.2.2	<i>Os limites da atuação dos agentes</i> .....	142
6.2.3	<i>Os limites nas dimensões da sustentabilidade</i> .....	145
6.3	QUAIS AS CONDIÇÕES ESSENCIAIS PARA FORMULAÇÃO DE DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL COM DESENVOLVIMENTO LOCAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS? .....	148
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>149</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>154</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>154</b>

O objetivo geral deste trabalho é analisar os limites de um processo de formulação de diretrizes de políticas públicas habitacionais que tem como perspectiva o desenvolvimento local e que aponta para uma gestão pública mais participativa e democrática.

No debate da literatura sobre o tema desenvolvimento local sustentável e políticas públicas habitacionais, nota-se que, por meio do processo de fragmentação do Estado, desencadeado a partir do Movimento Nacional pela Reforma Urbana<sup>1</sup> e legitimado pela Constituição de 1988, foi fortalecido o ideário da democracia através da maior participação da sociedade em sua unidade local, com reflexo nas práticas de formulação e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local e regional. Dessa forma, o que era de competência e execução do governo federal passa a ser transferido para a esfera municipal.

Na análise dos conceitos básicos relacionados com desenvolvimento local, entende-se, a partir de Ávila, que consiste em processo dinamizador da comunidade local a fim de que a mesma reative a respectiva economia e todo o seu progresso de qualidade de vida sócio-cultural e meio-ambiental<sup>2</sup>. Segundo o autor, o desenvolvimento baseado no local constitui esperanzosa novidade, proposta ideológica e filosófica de um processo integral, em nível concretamente local, capaz de despertar e impulsionar a própria comunidade localizada a se desenvolver social, cultural, econômica e ecossistemicamente, na condição de sujeito e não de mero objeto de seu próprio progresso, inclusive no sentido de se relacionar equilibradamente com forças sociais, econômicas, culturais e ambientais que lhe influenciem ou pressionem de fora para dentro.

Em meio a esperança da endogenia que vem sendo apontada, alguns autores criticam a idéia do poder ilimitado da escala local, censurando a crença depositada nessa escala que

---

<sup>1</sup> SANTOS JUNIOR, 1995.

<sup>2</sup> ÁVILA, 2001.

subestima as restrições colocados à regulação local. Alguns dos limites que se apontam no processo de descentralização administrativa e, conseqüentemente, no poder outorgado aos municípios, referem-se, especialmente em pequenos municípios, à falta de estrutura municipal para assumir as responsabilidades sociais; à baixa capacitação do quadro técnico; no desinteresse da população em participar da formulação de políticas públicas; ao desinteresse do poder público municipal em formular e coordenar ações públicas que orientem para a participação e geração de renda. Tais limites à escala local apontam para a seguinte questão: em que medida os municípios tem capacidade e autonomia para execução de políticas públicas habitacionais visando o desenvolvimento local?

Para a reflexão sobre essa questão surgiu a oportunidade em atender a demanda da pesquisa apoiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e com atuação do Grupo de Pesquisa em Habitação e Sustentabilidade (HABIS)<sup>3</sup>, intitulada “Habitação Social em Madeira de Reflorestamento como Alternativa Econômica para Usos Múltiplos da Floresta”, onde seria investigada uma lacuna de conhecimento científico. O Projeto coordenado pelo HABIS surgiu a partir da verificação de que a região sudoeste do estado de São Paulo, mesmo apresentando uma considerável disponibilidade de recursos naturais, inclusive madeireiro, é uma região caracterizada como uma das mais pobres do estado, que indica baixos índices econômicos. Dessa forma, constatou-se a necessidade de incentivos para aproveitamento dos recursos locais, que agreguem valor à matéria-prima e criem alternativas para a geração de trabalho e renda.

Nessa região, Itararé foi um dos municípios escolhidos para a implantação do Projeto, pois a administração municipal manifestou interesse em participar como parceira, oferecendo contrapartidas. O Projeto, iniciado em 1999 passou por momentos críticos durante a fase de formulação de políticas públicas, que envolvia os diversos agentes locais. Com a interrupção do Projeto, surgiu a questão referente à interferência de agentes na formulação de políticas públicas locais.

---

<sup>3</sup> O Projeto é coordenado pelo HABIS e vinculado à EESC-USP (Escola de Engenharia de São Carlos) e à UFSCar (Universidade Federal de São Carlos), tendo como instituições colaboradoras a UNESP-Bauru e a ESALQ (Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz).

É nesse contexto que esta pesquisa de mestrado está inserida, particularmente, no debate de temas como práticas locais de habitação social com possibilidade de participação pública e democrática, na perspectiva da sustentabilidade política. A partir desta lacuna, foi possível problematizar o processo de formulação de políticas habitacionais levando em consideração as potencialidades locais com a perspectiva do debate da sustentabilidade em suas variadas dimensões.

Através da literatura específica afirmou-se a relevância do tema, especialmente em pequenos municípios. Utiliza-se, dessa forma, a estratégia de *estudo de caso único* do município de Itararé, com pesquisa *ex-post-facto*. A unidade de análise é a experiência de formulação de diretrizes de políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local no município. As categorias de análise constituem 1) os grupos de sujeitos (representantes da administração, representantes da sociedade organizada, iniciativa privada, pesquisadores e outros representantes de marcenarias e serrarias do município) que participaram deste processo; 2) a estratégia utilizada no que se refere a escolha do município e a formulação de proposições políticas; 3) as dimensões econômica, sócio-cultural, política e ambiental do município. A análise foi realizada por meio da triangulação dos dados (associação de dados provenientes de fontes diferentes) para se fazer o encadeamento de evidências e a construção da explanação.

Como hipótese principal de pesquisa, aponta-se que os limites existentes na elaboração de diretrizes de programas de políticas públicas para habitação social com desenvolvimento local, relacionam-se aos interesses divergentes e às relações entre os agentes sociais; à governabilidade na escala em que estes agentes atuam; e à falta de integração e articulação entre as dimensões da sustentabilidade.

O desenvolvimento do trabalho está organizado em quatro capítulos. O **Capítulo 1** identifica os debates contidos no tema sobre o desenvolvimento local e sustentabilidade, apontando os conceitos identificados pelos autores, as características, paradigmas, limites e avanços nestes estudos.

O **Capítulo 2** indica o debate sobre habitação popular e políticas urbanas no Brasil, com um breve histórico das suas origens e de como o Estado e outros agentes têm se relacionado com essa temática. Nestes dois primeiros capítulos os debates centrais se



cruzam com a identificação das possíveis lacunas de conhecimento que levam a pergunta principal de pesquisa, que compõe o próximo capítulo.

O **Capítulo 3** apresenta a pergunta principal de pesquisa e a sua decomposição, da qual derivam as perguntas intermediárias. A partir das perguntas é explicitada a hipótese da pesquisa, determinando os objetivos para comprovação das suposições. Neste capítulo são indicados a estratégia geral da pesquisa e o método a ser utilizado para a comprovação da hipótese inicial.

O estudo de caso do município de Itararé é descrito no **Capítulo 4**, por meio da caracterização do município e da região, na identificação de suas potencialidades e necessidades, e então é realizado o histórico da experiência ocorrida no município levando ao indicativo do cenário que levou à interrupção do processo.

Os resultados da pesquisa compõem o **Capítulo 5** que relaciona os indivíduos participantes da coleta de dados. As entrevistas são analisadas neste capítulo levando aos resultados dos limites da experiência ocorrida no município, por meio da triangulação das fontes de evidência, a partir do cruzamento das informações dos atores, de relatórios do Projeto e da literatura.

A conclusão deste trabalho encontra-se no **Capítulo 6**, onde são descritos os limites para os pequenos municípios formularem diretrizes de políticas públicas habitacionais com desenvolvimento local, a partir da análise da atuação de agentes, dos limites nas dimensões da sustentabilidade e dos limites colocados pela localidade.

**DESENVOLVIMENTO LOCAL E  
SUSTENTABILIDADE: DEBATE CONCEITUAL**



O debate sobre o desenvolvimento local e regional, cujo conceito é a base deste trabalho, tem a perspectiva de identificar potencialidades e possibilidades nas escalas e dimensões em que atua, quais sejam, as escalas comunitária, municipal e regional, em dimensões social, ambiental, política, econômica e cultural. A sustentabilidade é inserida neste debate numa perspectiva de reforçar e orientar as estratégias de desenvolvimento local em ações coletivas e descentralizadas em todas as dimensões.

Este capítulo se apóia na literatura referente aos debates sobre desenvolvimento local e sustentabilidade, na perspectiva de construir a base teórica do fenômeno estudado. Na busca de conceitos sobre tais debates, observa-se que estão em construção. Logo, conceituá-los implica no risco da imprecisão, não abrangendo a totalidade de suas atuações. Dessa maneira, serão abordadas as principais questões destacadas pelos autores que vêm discutindo o tema, levantando as controvérsias e as evidências de seus estudos.

## **1.1 O debate do desenvolvimento local e regional**

### **1.1.1 Conceitos em construção**

Existem estudos referentes às reflexões sobre o conceito de região, desenvolvimento local e sustentabilidade os quais apontam que muitas colocações são ainda tendências e não se constituem consolidadas. É certo que o “*conceito* consiste em síntese compreensiva ou extrato de conhecimento que a mente humana elabora a respeito de determinado objeto ou fenômeno [...]”<sup>4</sup>. Embora síntese do conhecimento, o conceito não pode ser acabado, está

---

<sup>4</sup> ÁVILA, 2001. O autor completa que essa síntese é realizada pela análise das propriedades abstraídas – *sacadas e sugadas* (de determinado fenômeno ou objeto), por meio dos sentidos, e associadas ou cruzadas, por quem esteja buscando o conhecimento, com outras informações já disponíveis nas memórias individuais

em constante processo de construção e muitas vezes, a busca de suas “raízes etimológicas” parece insistência exaustiva de análise. Porém, levantar algumas abordagens permite uma melhor construção do processo cognitivo. É relevante a posição de Buarque ao dizer que: “Como toda formulação teórica, os conceitos e concepções de desenvolvimento e planejamento têm uma base histórica e surgem para fazer face aos novos desafios e às mudanças da realidade”<sup>5</sup>. Nesse sentido, serão levantados alguns relatos, definições, conceitos e considerações sobre temas que dão a base teórica para o fenômeno do desenvolvimento local sustentável.

Dando início a essa exploração, aborda-se o conceito de local, que é freqüentemente identificado pela região, pelo município ou pelo distrito. Coelho e Fontes relacionam o conceito de local tanto ao contexto *global* quanto ao *regional*: “No contexto global por sua inscrição no processo atual de desenvolvimento [...]” e no regional, constituindo um “forte elo de integração e como contratendência a desterritorialização dos processos econômicos”<sup>6</sup>. Lipietz ressalta que o local define suas regiões pelo seu lugar numa estrutura mais global ou abrangente: “A região, as suas características, são, portanto, o produto da inter-regionalidade”<sup>7</sup>. A região, desta forma exposta, caracteriza-se segundo o forem as relações inter-regionais, definidas pelas dimensões das relações sociais.

Chamando atenção para o *global* na intenção de se definir o *local*, Lipietz focaliza a oposição metodológica entre os dois termos, que se reveste recentemente de uma nova ênfase: da discórdia entre a abordagem em noções de divisão inter-regional (ou internacional) do trabalho e a do desenvolvimento endógeno, cuja forma mais característica seria o distrito. A dialética entre o global e local têm início no fim dos anos 1980, quando surge a nova ortodoxia, qual seja, segundo Lipietz, a do desenvolvimento regional endógeno baseado na acumulação flexível, cuja forma espacial é o distrito industrial, sendo a primeira forma de regulação admitida a econômica. Dessa forma, a aglomeração dos distritos industriais é a condição do mercado capitalista<sup>8</sup>.

---

(do próprio cognoscente) e coletiva (da humanidade como um todo ou de povos e sociedades específicas como frações suas).

<sup>5</sup> BUARQUE, 2002, p.15.

<sup>6</sup> COELHO E FONTES, 2004.

<sup>7</sup> LIPIETZ, 1994, p.10.

<sup>8</sup> LIPIETZ, 1994.

Seria, dessa forma, a região, a resposta ao processo do mercado capitalista? Bezzi nesse contexto considera que a região deve ser entendida sob dois ângulos: como a síntese espacial de processos de acumulação, sendo, pois, um fenômeno essencialmente econômico, que perde, portanto, o valor geográfico; e como preocupação com o social, dentro do contexto materialista. Constitui, então, objeto individualizador, abrangendo a problemática do espaço – incluindo as dinâmicas social, econômica e política<sup>9</sup>.

Partindo para a expressão *desenvolvimento local*, o conceito de local/região sobrepõe-se nas noções de espaço, território, comunidade, solidariedade, potencialidade e agente. Em Ávila encontram-se subsídios e comentários sobre os diversos termos abrangidos pela pesquisa em desenvolvimento local. Em relação ao termo *desenvolvimento* percebe-se que designa um processo que ultrapassa os aspectos estritamente relacionados à economia, abrangendo também a noção de desenvolvimento humano, que tem como requisitos o bem-estar e a qualidade de vida através da democratização das oportunidades e ampliação da participação nos processos de decisão em todos os níveis de governo<sup>10</sup>.

Uma das metodologias utilizadas para atingir esse padrão é a do desenvolvimento local, que dirige as ações na sensibilização da comunidade para suas vocações e potencialidades, na exploração de suas vantagens específicas por meio de um processo participativo, democrático e solidário, onde envolve governo, entidades de classe, organizações não-governamentais e lideranças comunitárias.

Na literatura atual podem-se observar tanto autores que conceituam o termo *desenvolvimento local* que partem do ideário do fortalecimento de novas formas de gestão a partir do município, quanto aqueles que abordam a questão e desmistificam o poder ilimitado na escala local evocado por aqueles autores. Nesse debate também foi levantado o contexto em que surgiu a preocupação com o local, na identificação de abordagens entre globalização-localização, visto como questões contrapostas e suscitadoras de discussões tais como “inserir territórios locais na globalização”.

Oliveira aproxima-se do que chama de “enigma” do que quer dizer desenvolvimento local por algumas dimensões além daquelas apontadas pelo desenvolvimento humano trabalhado pela Organização das Nações Unidas (ONU), nas quais as dimensões qualitativas adquirem

---

<sup>9</sup> BEZZI, 2004.

dominância. Coloca como relevante a dimensão *histórica* e a dimensão da *cidadania*, esta última, aponta o autor como “um estado de espírito”, sendo irreduzível à quantificação, indo além da idéia de bem-estar e qualidade de vida, referindo-se ao “indivíduo autônomo, crítico e reflexivo, longe, portanto, do indivíduo-massa; trata-se de uma aquisição por meio do conflito”<sup>11</sup>.

Uma das relevantes críticas de Oliveira refere-se à elaboração de um discurso sobre desenvolvimento local como paradigma alternativo à sociedade plagada de conflitos por todos os lados: “desenvolvimento local é apresentado como um ‘emplastro’ capaz de curar as mazelas de uma sociedade pervertida, colocando-se no lugar bucólicas e harmônicas comunidades”<sup>12</sup>. Do ponto de vista neoliberal, a cidadania é sinônimo de não-conflito, de harmonia, de paz social, o que não faz sentido.

Segundo o autor, o desafio do desenvolvimento local é o de dar conta da complexidade da sociedade. Portanto, é uma noção polissêmica, que comporta tantas quantas sejam as dimensões em que se exerça a cidadania. “Tentar transformá-la em modelo paradigmático está fadado ao fracasso”<sup>13</sup>.

Na crítica a esse mesmo “modelo paradigmático” que se cristaliza em torno do debate do desenvolvimento local, Brandão et al. atentam para a banalização e vulgarização da problemática do desenvolvimento de cidades, regiões e países. Segundo os autores há um exagero no endogenismo e na capacidade de autopropulsão das regiões e localidades. Acrescentam que, no âmbito local, podem ser tomadas decisões importantes, mas existe nessa escala uma série de limites que devem ser levados em conta nas políticas de desenvolvimento. Não existe uma visão hegemônica do que seja o desenvolvimento de uma região e de modo algum podem vir em “pacotes” soluções “amalgamadas – e, por vezes, vulgarizadas – em uma concepção unificada de desenvolvimento endógeno, integrado, sustentável [...]”<sup>14</sup>.

Levantada a crítica dos autores acima citados, que permitem esclarecer que as potencialidades não estão em uma única escala espacial e no reforço de que é preciso

---

<sup>10</sup> ÁVILA, 2001.

<sup>11</sup> OLIVEIRA, 2002.

<sup>12</sup> OLIVEIRA, 2002, p.12.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, 2002, p.13.

<sup>14</sup> BRANDÃO et al., 2005.

avançar em estudos das insuficiências e limites – na teoria e na política – sobre o processo de desenvolvimento local, serão abordados os conceitos, as características, os paradigmas e os avanços neste debate.

### **1.1.2 Características, paradigmas e avanços no estudo do desenvolvimento local**

Muitos autores seguem a abordagem de Buarque em relação ao conceito de desenvolvimento local: “um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos”. Acrescenta o autor que:

Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação de recursos naturais locais, que são a base mesma das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local. Esse empreendimento endógeno demanda, normalmente, um movimento de organização e mobilização da sociedade local, explorando as suas capacidades e potencialidades próprias, de modo a criar raízes efetivas na matriz sócio-econômica e cultural da localidade<sup>15</sup>.

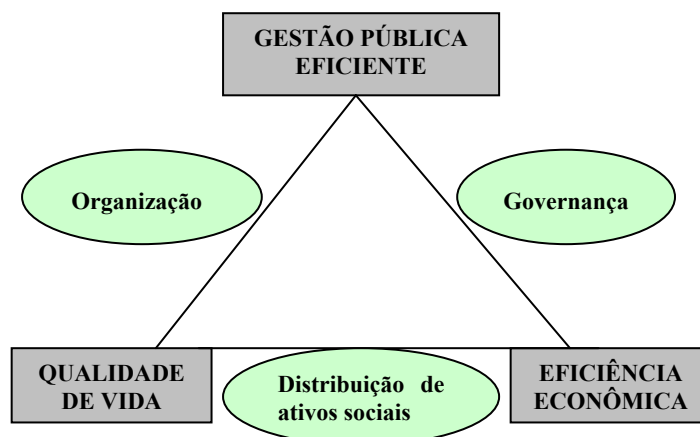
Essa é a visão mais usual do que vem a ser desenvolvimento local. Porém, o autor avança ao reconhecer os limites impostos na localidade, sabendo que são necessárias múltiplas ações convergentes e complementares, e ainda, que “não pode se limitar a um enfoque econômico, normalmente associado às propostas de desenvolvimento endógeno”, porém sem diminuir a importância do dinamismo da economia. Em relação aos municípios e regiões pobres – notadamente com maiores dificuldades em elaborar e implementar políticas públicas – acrescenta que “deve perseguir com rigor o aumento da renda e da riqueza locais, por meio de atividades econômicas viáveis e competitivas, ou seja, com capacidade de concorrer nos mercados locais, regionais e, no limite, nos mercados globais”. Segundo o autor, “apenas com economia eficiente e competitiva gerando riqueza local sustentável pode-se falar, efetivamente em desenvolvimento local, reduzindo a dependência histórica de transferências de rendas geradas em outros espaços”.

Resume o autor o que se apresenta no Gráfico 1: o desenvolvimento local sustentável resulta da interação e sinergia entre *qualidade de vida* da população local – redução da

---

<sup>15</sup> BUARQUE, 2002.

pobreza, geração de riqueza e distribuição de ativos; *eficiência econômica* – com agregação de valor na cadeia produtiva; e *gestão pública eficiente*. Tal interação é mediada pela *governança* – que perpassa da base econômica para as finanças e os investimentos públicos; pela *organização da sociedade* – orientando as políticas e os investimentos públicos locais; e pela *distribuição de ativos sociais* – assegurando a internalização da riqueza e os desdobramentos sociais da economia.



**Gráfico 1:** Os três grandes pilares de um processo de desenvolvimento local. Fonte: Buarque, 2002, p.28.

Dessa forma, qualquer estratégia de desenvolvimento local deve se estruturar em pelo menos três pilares: 1) organização da sociedade (que contribui para a formação de capital social local) combinada com a formação de espaços institucionais de negociação e gestão; 2) agregação de valor na cadeia produtiva, com a articulação e aumento da competitividade das atividades econômicas com vantagens locais; e, 3) reestruturação e modernização do setor público local, como forma de descentralização das decisões e elevação da eficiência e da eficácia da gestão pública local<sup>16</sup>.

Além da multiplicidade e sinergias locais abordados, outro aspecto levantado pelos autores refere-se à participação dos agentes públicos e privados no processo. Segundo Buarque, experiências bem sucedidas “decorrem, quase sempre, de um ambiente político e social favorável expresso por uma mobilização e, principalmente, convergência importante dos

---

<sup>16</sup> BUARQUE, 2002.



atores sociais do município ou comunidade em torno de determinadas prioridades e orientações básicas de desenvolvimento”<sup>17</sup>.

Refere-se aqui à questão do “ambiente de inovação e aprendizagem social”<sup>18</sup>. Considera-se uma das relevantes estratégias do desenvolvimento local a forma participativa da gestão, e questiona-se como deve ser orientada uma gestão coletiva, que perpassa todas as relações estabelecidas entre os agentes que participam da elaboração de um projeto.

É certo que a descentralização administrativa trouxe aos municípios o papel de gerar suas próprias políticas por meio de parcerias público-privado. Deve-se atentar quanto aos limites destes municípios, principalmente os de pequeno porte, em relação às condições de efetuar parcerias, ações e políticas públicas visando o desenvolvimento local. Dessa forma pode-se colocar a questão quanto às condições de autonomia do município em relação aos interesses extralocais dominantes, sobretudo do setor privado.

Alguns autores acreditam que a descentralização garante a democratização e abre novos canais de comunicação entre sociedade civil e Estado. Nesse sentido, Carvalho defende a estreita relação recíproca entre descentralização e participação, e salienta a descentralização como pré-condição para as práticas participativas, dependendo dela como estratégia para sua efetivação<sup>19</sup>. Arretche, ao contrário, questiona se de fato a descentralização seria um caminho necessário para a democratização do processo decisório e se o conjunto das políticas sociais no Brasil estaria se descentralizando<sup>20</sup>.

No questionamento de Arretche, aponta-se que a redistribuição das competências no interior de uma política específica não tem resultado na eficiência administrativa. Apesar de existir uma nova proximidade entre administração e população, a capacidade de coordenar o conjunto da ação pública não tem sido satisfatória, faltando mecanismos e até vontade em criar espaços e oportunidades para a promoção da democracia.

Na gestão pública e democrática, o que ainda se observa é a influência do período militar sobre a postura do Estado em relação às camadas populares. Em muitos municípios as políticas urbanas têm sido caracterizadas por sua natureza assistencialista, onde

---

<sup>17</sup> BUARQUE, 2002, p.30.

<sup>18</sup> BUARQUE, 2002, p.30.

<sup>19</sup> CARVALHO, 2003.

<sup>20</sup> ARRETCHÉ, 1996.

participação comunitária se restringe ao uso da mão-de-obra local por parte do poder público nos programas em que o Estado, autoritariamente, define as diretrizes e objetivos.

Na identificação dos limites do local, enquanto município inserido num processo de descentralização decisória, impõe-se como condição de desenvolvimento cortes escalares onde se encontrem potenciais centros de comando. Dessa forma identificam-se escalas de atuação, quais sejam, comunitária, municipal e regional.

Estas escalas são abordadas por Coelho e Fontes, conforme Quadro 1. Observa-se que a escala *regional* recupera o potencial de integração e identidade territorial dos municípios de uma região, com a formação de mercados regionais e de integração de marketing público. A *municipal* significa uma unidade administrativa territorial na qual se localizam os atores e se desenvolvem as primeiras teias econômicas – nessa escala, identificar as potencialidades e o perfil econômico é fundamental para trabalhar a identidade regional. A terceira escala refere-se à *comunitária*, onde existe a possibilidade de formação de cooperativas e associações de produtores integrados por uma diversidade de atividades<sup>21</sup>.

**Quadro 1:** Escalas territoriais que determinam formas de integração entre os atores sociais.

Escala	Objetivo	Produto
Regional	Integração dos circuitos econômicos municipais e das ações de marketing público	Formação de mercados regionais
Municipal	Unidade institucional amparada numa governabilidade que envolve uma capacidade de ação sobre a sociedade local	Potencialização e integração de circuitos econômicos locais
Comunitária	O ator se constitui com um maior grau de integração enquanto um empreendimento, seja uma cooperativa ou uma empresa comunitária que potencialize as empresas familiares, o auto emprego, os pequenos empreendimentos comerciais	Empresas comunitárias ou cooperativas

Fonte: Coelho e Fontes, 2004.

As autoras partem da premissa de que em qualquer dessas escalas territoriais está presente um processo complexo que gera associações entre indivíduos. Constituem circuitos econômicos territorializados que se integram a partir de uma concepção de desenvolvimento, e que podem buscar por meio da integração de suas necessidades econômicas e sociais, focalizar o desenvolvimento sócio-econômico da escala onde estão inseridas.

<sup>21</sup> COELHO E FONTES, 2004.

Identificadas algumas condições para o desenvolvimento local como, por exemplo, a multiplicidade de ações convergentes e complementares; o ambiente de inovação e aprendizagem social; e o corte escalar, observa-se que cada território possui uma tipologia e uma determinada atração para o fomento de atividades econômicas que definem o desempenho regional. Além das características inerentes à própria região, que definem o processo do desenvolvimento local, existem variáveis extralocais que interferem diretamente nesse fenômeno, com o qual interage, influencia e pressiona positivamente ou negativamente. Dentre os fatores externos dinamizadores, na sociedade contemporânea, a globalização é a que mais interfere no sentido de alterar os padrões de concorrência e competitividade das regiões.

### **1.1.3 Desenvolvimento local numa época de globalização**

Como consequência do modelo de desenvolvimento neoliberal adotado anteriormente no Brasil, chamado por Caccia-Bava de “modernização perversa”<sup>22</sup>, aumentou-se a concentração de riqueza, a exclusão social, o desemprego, a degradação ambiental, a perda das identidades culturais da população, resultado da busca de maior produtividade e competitividade internacionais. Segundo Franco, esse modelo cria a necessidade de formação de identidades e, conseqüentemente, diferenciação de setores e de localidades<sup>23</sup>.

Caccia-Bava destaca que o tema desenvolvimento local surge como uma das alternativas para minimizar a crise social frente ao processo de globalização dominado pela integração mundial de mercados<sup>24</sup>. Silveira salienta que o redescobrimto da dimensão territorial (quando surge o elo entre globalização e localização) se dá na mudança estrutural – identificada nas últimas duas décadas – que envolve as formas de produção e gestão quanto

---

<sup>22</sup> CACCIA-BAVA, 1996. Segundo Ribeiro e Santos Junior (1994, p. 330), a proposta de descentralização apoiada pelo modelo neoliberal apresentava o mercado como único capaz de generalizar e integrar uma sociedade fragmentada e em ritmo veloz de mudança. Tais autores criticam a proposta de descentralização que percebe o mercado como solução para os problemas sociais, pois atende a interesses particulares, visto que “os cartéis e oligopólios entram em conflito para se conservar e perpetuar”, resultando no “alargamento do espaço dos interesses privados e a redução da esfera pública”, que constitui o clientelismo e o paternalismo marcantes no modelo tradicional anterior – o central-desenvolvimentista.

<sup>23</sup> FRANCO, 2000. O autor ressalta que “num processo globalizado o local é *vítima*, por assim dizer, de dinâmicas globais sobre as quais não pode ter nenhum controle, mas, em contrapartida, também pode influir nessa dinâmica”.

<sup>24</sup> CACCIA-BAVA, 1996.

a natureza e o papel do Estado, passando por parâmetros de articulação e organização, onde a chamada sociedade civil emerge com potencial de co-protagonismo<sup>25</sup>.

Silveira questiona por que faz sentido o nexo globalização-localização. Menciona dois caminhos contrapostos onde tal relação é muitas vezes estabelecida. Um primeiro caminho parte do reconhecimento de que o sistema econômico mundial está longe de constituir um “mercado único e globalizado”, já que os bens e serviços que não são objetos de transações comerciais internacionais correspondem a mais de dois terços do PIB mundial. Nesse caso caberia fortalecer o desenvolvimento “fora do núcleo globalizado”. Outro caminho inverso é o de “inserir os territórios locais na globalização”, no entendimento de que esta constitui uma dinâmica exógena já dada ou preexistente. Um exemplo característico de tal enfoque são as “cidades globais”. Esses caminhos constituiriam, segundo o autor, em abordagens estritamente econômicas da globalização, que não fogem da dualidade entre resistência cooperativa e inserção competitiva, e limitam também as possibilidades de se entender o desenvolvimento local como um dos caminhos para uma estratégia de transformação social, ao mesmo tempo não-localistas e capazes de mexer com desigualdades, exclusões e lógicas de dominação<sup>26</sup>.

Buarque aponta que o processo de desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa “com a qual interage e da qual recebe influências e pressões positivas e negativas”. Percebe o autor que globalização e desenvolvimento local não são alternativas opostas e excludentes, porém, constituem dois pólos de um mesmo processo complexo e contraditório, exercendo forças de integração e desagregação dentro do intenso jogo competitivo mundial. “Ao mesmo tempo que a economia se globaliza, integrando a economia mundial, surgem novas e crescentes iniciativas locais, com ou sem integração na dinâmica internacional, que viabilizam processos diferenciados de desenvolvimento no espaço”<sup>27</sup>.

Nesse sentido, Fernandes questiona o “inusitado poder de decisão da escala local” mostrando que a “competitividade” no mercado globalizado vai além do desemprego e

---

<sup>25</sup> SILVEIRA, 2000.

<sup>26</sup> SILVEIRA, 2000.

<sup>27</sup> BUARQUE, 2002, p.34.

endividamento do setor público. A conjuntura é de desequilíbrio, apoiado num capitalismo tardio e desigual, com danosos efeitos para a cidade. Entende que:

[...] a compreensão do processo de globalização permite perceber que esta nova concepção da ação do poder público local consiste reativo e subordinado aos interesses econômicos hegemônicos, no mais das vezes inócuo, dramaticamente custoso aos fundos públicos e à integridade do tecido urbano- físico e social<sup>28</sup>.

As cidades, segundo a autora, são empurradas para a competição por investimentos por meio da oferta de benefícios e subsídios de toda sorte. É o que aborda Brandão et al. ao ressaltar que “o aspecto mais flagrante da federação brasileira não é a cooperação e sim a competição”, aspecto evidente na acirrada guerra fiscal nos anos 1990, explicitando uma disputa pela implantação de novos investimentos entre estados e municípios<sup>29</sup>.

Mais recentemente, com idéias paralelas a do desenvolvimento local, surge o debate da sustentabilidade. O discurso muito se assemelha àquele do desenvolvimento local, porém, acrescenta o amadurecimento das consciências, o conhecimento dos problemas ambientais e sociais, e também as várias formulações acadêmicas e técnicas que surgem durante as três últimas décadas<sup>30</sup>.

## **1.2 O debate do desenvolvimento sustentável**

O debate sobre sustentabilidade encontrado na literatura tem suas bases no movimento ambientalista, sendo que uma ampla bibliografia já critica o uso conceitual do termo somente para a dimensão ambiental. Nesse caminho, Acselrad examina a discussão que tem se pautado predominantemente pelo recurso a categorizações socialmente vazias, com noções evocadas, que não contemplam a diversidade social e as contradições, pautadas somente no campo técnico e descoladas da dinâmica da sociedade e das lutas sociais<sup>31</sup>. Como exemplo, cita as definições do Relatório Brundtland e do Banco Mundial<sup>32</sup>, que são caracterizadas pelo efeito que querem atingir e não pelos processos sócio-políticos que deverão ser acionados para que se alcance o desenvolvimento suposto.

---

<sup>28</sup> FERNANDES, 2001, p. 27.

<sup>29</sup> BRANDÃO et al., 2005.

<sup>30</sup> BUARQUE, 2002.

<sup>31</sup> ACSELRAD, 2003.

<sup>32</sup> O Relatório Brundtland define desenvolvimento sustentável como “aquele que se propõe a satisfazer as necessidades presentes sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras”. Na definição do Banco Mundial, a afirmação é que esse desenvolvimento é pautado em estabelecer “iguais condições de

A concepção do desenvolvimento sustentável é vista como favorável para a comunidade internacional, porém, dificilmente se observam compromissos e metas além do discurso que visa o crescimento econômico, pois se encontra, ainda, vinculada e subordinada ao mercado e à ideologia que o sustenta.

Na construção do conceito de desenvolvimento sustentável, Acselrad e Leroy, no debate sobre as novas premissas da sustentabilidade democrática, apontam que a “sustentabilidade tende a ser entendida como o processo pelo qual as sociedades administram as condições materiais de sua reprodução, redefinindo os princípios éticos e sóciopolíticos que orientam a distribuição de seus recursos ambientais”<sup>33</sup>. Desse modo, os autores desenvolvem a tese quanto a re-significação do desenvolvimento pelos atores sociais, quando estes partem para o campo das lutas sociais na conformação de novos espaços de produção e reprodução.

Na análise quanto às diversas concepções de desenvolvimento sustentável, Frey enfatiza as dimensões do modelo político-administrativo, do papel do Estado e do potencial democrático inerente às concepções propostas. Nesse trabalho, a argumentação do autor visa sustentar a idéia de que, “não obstante a importante questão da capacidade analítica e os limites do conhecimento científico, o desafio do desenvolvimento sustentável é, antes de mais nada, um problema político e de exercício de poder, que coloca em pauta a questão das instituições político-administrativas, da participação e do processo político”<sup>34</sup>.

Nesse sentido os autores relacionam outras dimensões ligadas à construção do desenvolvimento sustentável, não se restringindo a ambiental e a econômica. Identificam-se, por exemplo, as dimensões política e social, quando a sustentabilidade é construída através de sujeitos políticos atuantes em seu ambiente socio-econômico-cultural, recebendo do poder público possibilidades no controle de recursos para decisões políticas. Na escala local, o desenvolvimento encontra na forma participativa de gestão, o instrumento democratizante necessário para atuação desses sujeitos.

---

acesso aos recursos naturais às diferentes gerações”. Nota-se um corte intergeracional que abdica a diversidade social no futuro e no presente.

<sup>33</sup> ACSELRAD e LEROY, 1999.

<sup>34</sup> FREY, 2000, p. 116.

## 1.2.1 Características e dimensões da sustentabilidade

Silva apresenta oito características básicas da sustentabilidade que incorporadas aos princípios gerais relativos aos temas ambientais, sociais, econômicos e políticos, fornecem o suporte para a própria definição do termo<sup>35</sup>. Dentre as características básicas apresenta 1) a tendência, 2) o dinamismo, 3) a pluralidade, 4) a indissociabilidade, 5) a interdisciplinaridade, 6) a espacialidade, 7) a temporalidade e 8) a participação, conforme o Quadro 2.

**Quadro 2:** Síntese das características básicas da sustentabilidade.

<b>Caráter Progressivo</b>
1. <b>Caráter de Tendência:</b> A sustentabilidade se apresenta como uma condição a ser introjetada em um processo onde se pretenda atingir determinadas metas devendo ser continuamente construída e permanentemente reavaliada;
2. <b>Caráter Dinâmico:</b> Não se trata de algo tangível que se adquira definitiva e completamente, mas uma condição que deve interagir com o dinamismo da realidade em que se insere, adequando-se a fatores conjunturais, estruturais ou imprevisíveis;
<b>Caráter Holístico</b>
3. <b>Caráter Plural:</b> A sustentabilidade é pluridimensional e envolve aspectos básicos tais como: ambientais, econômicos, sociais e políticos. Novas questões podem ser acrescentadas se o problema em questão assim o exigir;
4. <b>Caráter de Indissociabilidade:</b> Além do caráter plural que pressupõe o envolvimento de vários aspectos, existe um vínculo indissociável entre eles exigindo a sua plena consideração para que se garanta uma condição sustentável;
5. <b>Caráter Interdisciplinar:</b> Devido à amplitude de interações que são contempladas em suas considerações, demanda a confluência de diferentes áreas de conhecimento, tanto para a construção de suas compreensões teóricas como de suas ações práticas;
<b>Caráter Histórico</b>
6. <b>Caráter Espacial:</b> Embora a noção de sustentabilidade tenha um forte perfil de origem que valoriza as condições endógenas, ela não pode prescindir da inserção e interação dos contextos locais com os mais amplos, contemplando também as causas e conseqüências das “pegadas ecológicas” <sup>36</sup> ;
7. <b>Caráter Temporal:</b> A relação de tempo adquire uma importância fundamental no equacionamento das ações praticadas no passado, no presente e as que serão exercidas no futuro. Quando se trata do meio urbano, geralmente se adota o tempo social do universo antrópico;
8. <b>Caráter Participativo:</b> A preservação de uma condição sustentável tem uma forte interdependência com o aspecto da diversidade participativa dos agentes sociais, na medida em que a presença ou não deste fator pode tanto contribuir, como comprometer as metas pretendidas.

Fonte: Silva, 2000, p.97.

<sup>35</sup> SILVA, 2000.

<sup>36</sup> O termo “pegada ecológica” é empregado para o espaço ambiental necessário à sobrevivência das populações e para o funcionamento das cidades. (SILVA, 2000).

Na relação dessas características básicas aos aspectos admitidos, a autora relata que é possível elaborar uma estruturação teórico-conceitual básica que fundamenta o processo de formulação de conceitos e indicadores de sustentabilidade. Na definição dos princípios e estratégias gerais dos aspectos da sustentabilidade, os quais podem ser considerados dimensões<sup>37</sup>, tem-se para o aspecto *ambiental* a “manutenção da integridade ecológica”; para o *social* a “viabilização de uma maior equidade de riquezas e oportunidades”; para o econômico a “realização do potencial econômico que contemple prioritariamente a distribuição de riqueza e renda associada a uma redução das externalidades socioambientais”; e para o aspecto *político* a autora ressalta estratégias como a “criação de mecanismos que incrementem a participação da sociedade nas tomadas de decisões, reconhecendo e respeitando os direitos de todos, superando as práticas e políticas de exclusão e permitindo o exercício da cidadania ativa”<sup>38</sup>.

Na utilização de tais dimensões em estratégias para a construção da sustentabilidade urbana, Grazia et al. buscam resultados em que ocorra o predomínio de políticas e ações capazes de garantir uma sustentabilidade comprometida com a justiça social, nos seus aspectos distributivos e espaciais, na eliminação da desigualdade no acesso aos frutos da civilização material.

Dentre as estratégias expostas pelos autores têm-se: 1) o resgate das funções sociais do Estado para garantir o direito à cidade (atendimento aos direitos básicos, a construção da cidadania e combate a especulação e privatização dos bens naturais e das ações públicas a partir da construção de políticas públicas e de sua democratização); 2) a defesa pelos agentes em considerar o espaço como instância social onde se possam construir novos modelos de desenvolvimento, baseados no planejamento sócio-político que favoreçam a distribuição de renda, justiça social e mecanismos que garantam acesso menos desigual aos recursos naturais e ambientais que integram a variedade de meios construídos do espaço urbano brasileiro; 3) a gestão democrática em todos os níveis da federação para possibilitar

---

<sup>37</sup> De acordo com Buarque (2002, p.175), dimensões são entendidas como subsistemas da totalidade complexa, formadas pela segmentação da realidade em grandes cortes analíticos que integrem conjuntos de segmentos com afinidades, que constituem os subsistemas de cada sistema-dimensão. O tratamento da realidade por dimensões tem uma vantagem operacional, facilitando o trabalho técnico de análise e formulação no planejamento e permite um aprofundamento e a compreensão de todos os aspectos relevantes da totalidade, sem que seja necessário hierarquizar *a priori* e privilegiar quaisquer dos subsistemas do sistema complexo.

<sup>38</sup> SILVA, 2000, p.100.



a participação da população no planejamento, na operação e governo das cidades, das metrópoles e no desenvolvimento da política urbana nacional<sup>39</sup>.

É observado na literatura atual referente à sustentabilidade a incorporação de discussões político-sociais. Há nelas um consenso quanto ao estágio desafiador para os conselhos de gestão municipal, visto o poder articulador da sociedade civil na escala local. Nessa escala existem contradições e conflitos, principalmente quanto à definição do papel de cada ator social. Leroy et al. atentam para a necessidade de pactos entre os setores da sociedade na formulação e execução de políticas públicas, onde tais setores estejam abertos a reais transformações, que aceitem negociar e, portanto, sacrificar algum interesse particular no compromisso de se engajar nas políticas pactuadas<sup>40</sup>.

Para que isso aconteça, torna-se fundamental a criação de espaços para que a sociedade participe e possa exercer a democracia participativa. Somente assim a sustentabilidade política pode ser vista como perspectiva, “com a democratização da sociedade e a democratização do Estado, a democratização de um sendo condição da do outro”<sup>41</sup>.

### **1.2.2 Na perspectiva do desenvolvimento local sustentável**

Na definição de Buarque o desenvolvimento local sustentável consiste:

[...] no processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre as gerações<sup>42</sup>.

Dessa forma entende-se, como já havia mostrado Silva, seu caráter de tendência que agrega dimensões em diferentes escalas<sup>43</sup>.

Na elaboração do conceito, Buarque destaca três conjuntos interligados com características e papéis diferentes no processo de desenvolvimento: 1) elevação da qualidade de vida e equidade social; 2) eficiência e crescimento econômico; 3) conservação ambiental. Embora

---

<sup>39</sup> GRAZIA et al., 2004.

<sup>40</sup> LEROY et al., 2002.

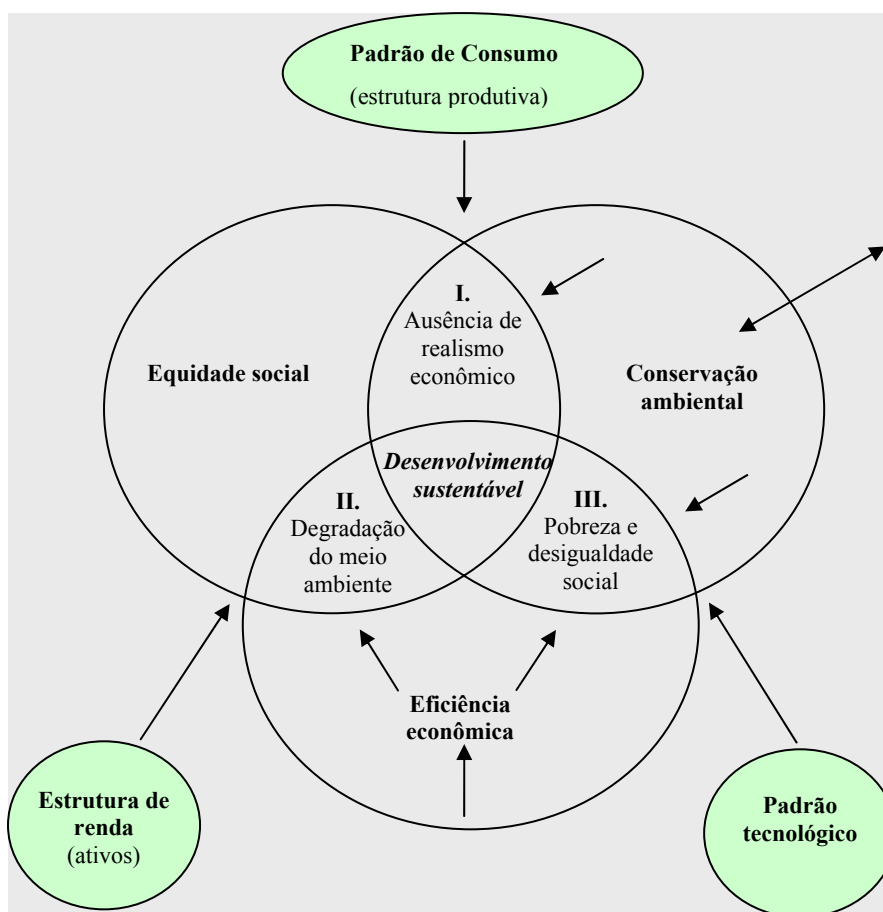
<sup>41</sup> LEROY et al., 2002.

<sup>42</sup> BUARQUE, 2002, p.67.

<sup>43</sup> Ao delimitar as dimensões, Buarque (2002) estrutura a econômica, a ambiental, a sociocultural, a tecnológica e a político-institucional. Apresenta um detalhamento dessas dimensões, com uma aproximação dos elementos constitutivos diferenciados de tais aspectos.

constituam a base para o aumento da sustentabilidade, são notáveis os conflitos e as contradições entre as dimensões e os objetivos do desenvolvimento sustentável. É o que o autor evidencia por meio do Gráfico 2, o qual mostra o desenvolvimento sustentável como processo que leva a uma ampliação da área de intersecção dos três círculos, espaço no qual se combinam os objetivos do desenvolvimento. Fora da área de intersecção podem-se alcançar um ou dois objetivos, mas não os três ao mesmo tempo<sup>44</sup>.

Dessa forma, o autor salienta que o propósito central de uma proposta de desenvolvimento sustentável consiste em implementar iniciativas e ações que gerem, ao mesmo tempo, uma maior equidade, um nível elevado de conservação ambiental e uma maior racionalidade (eficiência) econômica.



**Gráfico 2:** Desenvolvimento Sustentável. Fonte: Buarque, 2002, p.68.

Buarque exemplifica sua argumentação no Gráfico 2 e explica que o objetivo deve se concentrar em empurrar as três circunferências para o centro (imaginando um ponto central

<sup>44</sup> BUARQUE, 2002.

de integração, ampliando o espaço combinado de equidade, conservação ambiental e eficiência econômica. Esse movimento nas três dimensões (social, ambiental e econômica), contém certo grau de rigidez estrutural e encerra interações complexas, de modo que, como mostram as setas na circunferência, um movimento isolado em uma delas pode provocar alterações nas outras, o que neutraliza o efeito positivo da primeira, mantendo, ou mesmo reduzindo, o espaço de intersecção<sup>45</sup>.

Para evitar o efeito negativo das decisões isoladas, é necessário promover mudanças na essência do modelo de desenvolvimento, principalmente no padrão tecnológico, na estrutura de renda e no padrão de consumo dominante na sociedade (cada um com a sua própria lógica e autonomia, mas também com relações de intercâmbio e mútua influência). Dessa forma, pode-se conceituar o desenvolvimento local sustentável como “um *processo* e uma *meta* a ser alcançada a médio e longo prazos, gerando uma reorientação do estilo de desenvolvimento, redefinindo a base estrutural de organização da economia, da sociedade e das suas relações com o meio ambiente natural”<sup>46</sup>.

No retorno ao Gráfico 1, que refere-se aos três pilares de um processo de desenvolvimento local, observa-se que o processo e a meta do desenvolvimento sustentável está subordinado: 1) à gestão pública eficiente; 2) à busca pela qualidade de vida; e, 3) à eficiência econômica. Esses pilares são compostos pelas dimensões política, social e econômica, constituindo a dimensão política a chave propulsora e mitigadora das demais dimensões.

Como já ressaltado por Buarque, existem conflitos e tensões entre as dimensões, de modo que em determinada condição estrutural de desenvolvimento, uma dimensão ganha ou perde em relação a outra. Por isso o caráter de tendência do desenvolvimento local sustentável, pois constitui um processo em maturação e em transição de um estilo anterior de organização da economia e sociedade para outro mais equitativo – que segundo Buarque é a transição de um estilo insustentável para um sustentável, a qual demanda tempo e iniciativas transformadoras na base da organização da sociedade e da economia. Nesse processo, ao considerar os conflitos entre os elos das dimensões, aponta-se como dimensão central a política, a qual determina as outras dimensões da sustentabilidade.

---

<sup>45</sup> BUARQUE, 2002.

<sup>46</sup> BUARQUE, 2002, p.69.

Dessa forma, o poder público constitui o agente fundamental no processo de desenvolvimento.

No projeto do desenvolvimento local sustentável os agentes sociais devem estar em condições de gerar e conduzir suas próprias políticas, na utilização do exercício da cidadania como instrumento gestor. O que se observa, apesar dos esforços políticos de alguns agentes, é que a sociedade parece não ter se apropriado dessa posição. A questão que se coloca aqui é como se podem constituir agentes sociais que participem da gestão local na construção do desenvolvimento sustentável.

Na operacionalização destes conceitos, Buarque elabora uma metodologia de planejamento que deve contemplar a participação social e a negociação política, e utilizar um tratamento multidisciplinar com base numa abordagem sistêmica. Deve incorporar em seu processo de trabalho uma visão estratégica com quatro componentes centrais, quais sejam, 1) visão em longo prazo; 2) hierarquização e seletividade das ações; 3) percepção das circunstâncias e limites; e, 4) condicionantes do contexto externo<sup>47</sup>.

O autor elabora um plano estratégico que deve ser estruturado e aprofundado em um conjunto de ações integradas voltadas para a formação e consolidação das instâncias institucionais de negociação e gestão compartilhada, o fortalecimento e reestruturação do governo local e o desenvolvimento das cadeias produtivas prioritárias. “A combinação desses três blocos asseguraria a sinergia socioeconômica, cultural e político-institucional necessária a quebra de inércia de estagnação e pobreza”.

Em pequenos municípios observa-se que a integração desses três blocos acima mencionados é muitas vezes limitada, já que estes municípios possuem carências e demandas que muitas vezes não podem ser supridas no âmbito local. Essas limitações passam por problemas tais como atraso técnico, limitada competitividade, insuficiente qualificação, estagnação econômica, baixo investimento, insuficiente agregação de valor, dentre outros. Contudo, como acontece em qualquer município, a centralidade de decisões, que poderia assegurar um maior desenvolvimento, encontra-se na dimensão política, por meio da estrutura de poder prevalecente, dos agentes sociais e seus interesses, da organização do Estado e da governabilidade.

### 1.2.3 Conceitos em construção nos pequenos municípios

É apresentado na literatura científica quase um consenso em favor da descentralização administrativa, do localismo e do processo de democratização da esfera pública. Porém, podem ser ressaltados alguns aspectos “negativos” nesse processo, principalmente em pequenos municípios. Dois desses, citados por Melo<sup>48</sup>, são a proliferação dos municípios – pois a criação desses passa a ser de responsabilidade dos estados – e o neolocalismo ou hobbesianismo municipal, este já citado no texto, por Fernandes – consiste na disputa entre localidades por investimentos industriais e incentivos fiscais, colocando para segundo plano as prioridades sociais do município<sup>49</sup>. Soma-se a esses obstáculos a inexistência de sistema de informação municipal, a pulverização das atribuições ligadas à intervenção urbana no interior da administração, a falta de estrutura municipal para assumir as responsabilidades sociais, e a baixa capacitação profissional dos quadros técnicos, principalmente em pequenos e médios municípios<sup>50</sup>.

A efetivação de políticas públicas supõe que sejam abertos espaços institucionais adequados à negociação e ao pacto entre os atores sociais relevantes, com o devido suporte técnico-operacional, assim como a captação de recursos financeiros necessários ao cumprimento dos propósitos pactuados<sup>51</sup>. Logo, além da comunidade ter que assumir o papel de agente e empreendedora, as prefeituras e secretarias devem induzir políticas de participação e captar recursos e espaços para a sua implementação.

Brandão questiona a idéia do poder ilimitado da escala local e critica todo um conjunto da literatura que sugere que estaríamos vivendo a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local:

Uma boa parte desta produção intelectual exagera na capacidade endógena de uma região engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento sócio-econômico, replicar as características existentes de outros casos e, dessa forma, acaba por subestimar os enormes limites colocados à regulação local<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> BUARQUE, 2002. O autor elabora planos de ação, cita instrumentos e métodos para a formulação de políticas que visem o desenvolvimento local sustentável.

<sup>48</sup> MELLO, 1996.

<sup>49</sup> FERNANDES, 2001.

<sup>50</sup> SANTOS JUNIOR, 1995.

<sup>51</sup> LEROY et al., 2002.

<sup>52</sup> Nesse contexto BRANDÃO (2003, p.2) acrescenta que é necessário questionar as visões das ilhas de “produtividade”, pois “poucas estruturas produtivas regionais no Brasil possuem capacidade de transformar

Segundo o autor, as abordagens ‘da moda’ têm abandonado a perspectiva crítica da sociedade, e retorna ao conceito de comunidade, constituída por atores e agentes (e não classes sociais) que orientariam suas ações pelo compartilhamento de valores da auto-identidade e do pertencimento a comunas mais que por interesses de classe. Os atores muitas vezes não têm sido vistos como classes, com diferentes interesses e identidades, ressaltando-se que a sociedade não é somente estruturada por relações de confiança e solidariedade.

Assumindo tal posicionamento, os localismos devem ser pensados de maneira a romper com estruturas e coalizações tradicionais de dominação e reprodução do poder, sem negligenciar a questão fundamental da hegemonia e do poder político, tendo a consciência das limitações do crescimento econômico<sup>53</sup>.

\*\*\*

A partir do estudo elaborado anteriormente, constata-se o que apresenta França<sup>54</sup>, que o tema sobre desenvolvimento local sustentável possui controvérsias conceituais e metodológicas, sobre o qual não há consenso entre os especialistas, nem no Brasil, nem no debate internacional. Segundo o autor, há quem diga que as experiências de desenvolvimento local são apenas a expressão espacial de um novo arranjo industrial *pós-fordista*. Ainda outros apontam que as experiências de desenvolvimento local têm dinâmicas próprias e são mais que reflexo da reorganização internacional do capital. Ainda outros defendem que o local seria um espaço privilegiado para experimentações contra-hegemônicas.

Existe uma visão de futuro comum desejado, uma hegemonia do que se deseja alcançar e constituir no nível do município, estado e Nação. O que faltam são esforços na esfera política no sentido de traçar ações que identifiquem ameaças e problemas locais e extralocais para explorar potencialidades que gerem oportunidades nas diversas dimensões.

França propõe três desafios ao se pensar em desenvolvimento local. O primeiro seria observar experiências com ênfase no empirismo e na efetivação da experiência no objeto

---

as suas melhores posições internacionais em encadeamentos virtuosos e internalizados à sua economia doméstica”.

<sup>53</sup> BRANDÃO, 2003.

<sup>54</sup> FRANÇA, 2004, p.5.

de pesquisa. O segundo constitui encarar o local como campo de possibilidades e experimentações que possibilitem verificar e avaliar corretamente os resultados econômicos de curto prazo. Por último destaca a contextualização do local, relacionando-o com outras instâncias (regional, nacional e internacional), sem cair na armadilha dos “localismos ingênuos” e pouco efetivos<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> FRANÇA, 2004, p. 13.

**HABITAÇÃO POPULAR E POLÍTICAS  
URBANAS NO BRASIL**

**2**



## 2.1 Breve histórico do processo de formulação de políticas urbanas

A partir da segunda metade do século XX, os países latino-americanos foram palcos da ascensão de governos militares. As práticas políticas do Regime Militar brasileiro foram marcadas – dentre outros aspectos – pelo autoritarismo, centralização da gestão e ausência de participação da sociedade em geral. Além disso, a desarticulação das políticas setoriais, a construção de unidades habitacionais para setores de maior renda – preferencialmente, e a canalização de recursos vultosos para grandes obras, em detrimento das iniciativas na área social, caracterizaram esse período<sup>56</sup>.

O modelo desenvolvimentista se consolidou no período de crescimento econômico e desigualdade, quando se intensificou o processo de urbanização e emergiram grandes cidades, ao mesmo tempo em que se deu a queda da remuneração do trabalho, agravando os problemas urbanos. Não houve, nesse período, propostas de participação e debate junto à sociedade, sendo as ações públicas caracterizadas pelo “crescimento e desenvolvimento a qualquer custo” e a centralização de poderes no Estado como solução dos problemas urbanos<sup>57</sup>.

Esse período também é caracterizado por políticas que não contemplavam as especificidades, características e culturas locais. Leroy entende como sendo potencialidades regionais não somente os recursos naturais do local, mas também as

---

<sup>56</sup> BONDUKI, 2000.

<sup>57</sup> BONDUKI (2000) descreve as características do que ele denomina modelo “central-desenvolvimentista”, esboçado no país a partir do primeiro Governo Vargas (1930-45), consolidando-se durante o regime militar (1964-85).

características sócio-econômicas da região<sup>58</sup>. Observa-se que as políticas que surgiram a partir da esfera pública federal não consideravam a realidade de cada região.

A Constituição Federal de 1988 veio como um marco no processo de descentralização política no Brasil, reconhecendo os municípios como entes federativos ao atribuir-lhes maiores competências no que diz respeito às políticas sociais urbanas. A centralização da gestão foi substituída por práticas políticas no nível municipal, onde há o ideário de participação da sociedade nos processos decisórios. Se até o final dos anos de 1980 a dependência financeira e a desterritorialização decisória<sup>59</sup> foram práticas comuns na agenda pública brasileira, a descentralização política tem sido marcada por uma maior autonomia orçamentária por parte dos governos municipais, pela democratização da relação entre Estado e sociedade e por permitir ao poder local utilizar os recursos específicos da região na implantação da política pública.

Nesse contexto, a partir do final dos anos de 1980, o Brasil conheceu um fenômeno novo denominado governança, que de acordo com Ribeiro e Santos Júnior é a capacidade de se desenvolver uma gestão pública participativa e democrática onde a sociedade organizada e os governos locais agem de forma articulada<sup>60</sup>. Para Lipietz a governança também pode ser entendida como um fenômeno que “abrange todas as formas de regulação que não são mercantis nem estatais”<sup>61</sup>, ou seja, que não atende aos interesses particulares de alguns setores, mas às diretrizes elaboradas pela coletividade.

Se as políticas públicas centralizadas foram marcadas pela ineficiência e corrupção, clientelismo, paternalismo, ausência de controle dos gastos e ausência de racionalidade específica, o modelo de administração descentralizada, segundo Ribeiro e Santos Júnior, deve se caracterizar pela eficiência no serviço público, participação popular democrática, controle financeiro dos recursos públicos de acordo com as prioridades de governo e com as demandas dos atores populares locais, e valorização das potencialidades regionais<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> LEROY, 1997.

<sup>59</sup> ARRETCHE, 1996. Segundo a autora, a desterritorialização decisória foi o mecanismo através do qual o processo de decisão sobre as políticas sociais esteve fracamente subordinado aos conflitos e interesses locais.

<sup>60</sup> RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, 1994.

<sup>61</sup> LIPIETZ, 1994.

<sup>62</sup> RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, 1994.

Entretanto, Ribeiro e Santos Júnior criticam a “proposta de descentralização [...] do projeto neoliberal, articulada ao desmonte do potencial do estado de democratização da esfera pública para ampliar as transformações sociais, apresentando o mercado como único capaz de generalizar e integrar uma sociedade fragmentada e em ritmo veloz de mudança”<sup>63</sup>.

Os autores afirmam que essa proposta de descentralização que considera o mercado como solução para os problemas sociais atende a interesses particulares, visto que “os cartéis e oligopólios entram em conflito para se conservar e perpetuar”, resultando no “alargamento do espaço dos interesses privados e a redução da esfera pública”, que constitui o clientelismo e o paternalismo marcantes no modelo tradicional anterior.

Nesse mesmo sentido, Shluger também critica a gestão pública democrática implantada nos últimos anos, depositando no longo período do Regime Militar (1964-1985) a influência sobre a postura do Estado em relação às camadas populares. Segundo o autor, as políticas públicas de gerenciamento do meio urbano têm sido caracterizadas pela sua natureza assistencialista. Além disso, a participação comunitária tem se restringido ao uso da mão-de-obra local por parte do poder público, em programas que o Estado – autoritariamente – define as diretrizes e os objetivos<sup>64</sup>.

No campo das políticas habitacionais, no final dos anos de 1980, com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a tentativa da implantação do modelo de gestão pública participativa e democrática, a política habitacional incorporou a tendência da descentralização, tornando-se responsabilidade dos estados e municípios. A partir disso, o papel das instâncias de poder local foi fortalecido e as decisões e alocação dos recursos descentralizados.

Dentro desta nova perspectiva, o programa de construção de moradias para população de baixa-renda deveria considerar as potencialidades locais quanto aos insumos para a construção, a tecnologia disponível e os recursos humanos qualificados como forma de proporcionar o desenvolvimento regional.

---

<sup>63</sup> RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, 1994, p.330.

<sup>64</sup> SHLUGER, 1984.

A partir de estudos de Bonduki<sup>65</sup> sobre as origens da habitação social no Brasil é possível estabelecer uma seqüência cronológica das políticas públicas habitacionais. A partir do esboço abaixo elencado pode-se compreender como tem acontecido, há pouco menos de noventa anos, a intervenção de alguns agentes (e principalmente o Estado) nas políticas públicas habitacionais brasileiras.

## **2.2 As Práticas Locais em Habitação Social: antecedentes da atuação do Estado**

### **2.2.1 A segregação espacial e a tentativa de intervenção do Estado**

As primeiras tentativas de intervenção do Estado brasileiro na questão da habitação datam de 1920, em São Paulo<sup>66</sup>, coincidindo com a época dos primeiros indícios de segregação espacial. Na República Velha, onde o discurso em torno da habitação era de caráter higienista, contra a precariedade das moradias, “o Estado limitou-se à proposição de medidas de caráter legislativo e, no âmbito da política sanitária, a reprimir as situações mais calamitosas”<sup>67</sup>. As medidas tomadas eram sempre em favor do mercado rentista, como por exemplo, com a isenção de impostos para a construção de moradias.

É no período compreendido entre a chegada de Getúlio Vargas à Presidência da República (1930) e a implantação do Regime Militar, em março de 1964, que estruturou-se a idéia de um Estado promovedor de mudanças na esfera social, política e econômica. A ideologia do desenvolvimentismo entendia ser o poder público o agente que deveria executar a expansão do país naquele momento, captando recursos financeiros e definindo as áreas prioritárias para sua aplicação, sobretudo com investimentos no setor industrial<sup>68</sup>.

Na área social, a intervenção do Estado foi marcante nesse período (1930-64), particularmente no meio urbano. É principalmente a partir da Revolução de 1930 que a

---

<sup>65</sup> BONDUKI, N. G. **Origens da Habitação Social no Brasil**. Tese de Doutorado. FAUUSP, 1994.

<sup>66</sup> Em 1920 o governo de Epitácio Pessoa promulgou um decreto relativo à construção de habitações de aluguel para “operários e proletários”. Em 1923, o governo de Artur Bernardes criou a primeira caixa de aposentadoria para os trabalhadores das estradas de ferro. O Governo de Getúlio Vargas criou um Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio em 1931 e lançou uma série de medidas importantes de política social. Nessa época, as caixas de aposentadoria foram reorganizadas sob a forma de Institutos de Previdência Social, que tiveram, em 1931, a autorização para utilização de parte de seu capital para construção de habitações. O que se observa, na verdade, é que o conjunto de política social do período favorece uma minoria de trabalhadores organizados com empregos estáveis; a maioria da população de baixa renda era excluída (SACHS, 1999).

<sup>67</sup> BONDUKI, 1998, p. 77.

questão da habitação social é colocada no Brasil, quando inaugurado o primeiro Governo Vargas. Durante a Era Vargas, por exemplo, a presença do poder público na questão habitacional – seja na formulação de uma legislação específica, seja na intervenção direta, por meio da construção de conjuntos habitacionais – foi compatível com o projeto nacional-desenvolvimentista do governo federal. Em primeiro lugar, porque a moradia era vista como elemento básico para a reprodução da força de trabalho e, desta forma, condicionante no processo de industrialização. Em segundo lugar, porque a habitação era fundamental na formação do trabalhador-padrão (nos aspectos político, moral e ideológico) que o regime pretendia ter como base de sustentação política<sup>69</sup>.

O clima político, econômico e cultural durante a ditadura de Vargas (1930-45) colocou em cena o tema da habitação social com uma força jamais vista anteriormente [...] Embora continuasse presente, a questão sanitária passou para o segundo plano nos debates sobre a habitação social e surgiram novos temas, condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista da era de Vargas: primeiro, a habitação vista como condição básica da reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do ‘homem novo’ e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política<sup>70</sup>.

Uma das ações implementadas pelo governo Vargas na questão social foi a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), responsáveis, entre outras obrigações, pelo provimento de moradias aos seus filiados. Apesar da importância dos IAPs durante a década de 1930, esse sistema de construção de habitações mostrou-se deficitário à medida que somente os associados de algum instituto – conforme a categoria profissional – tinham acesso ao benefício.

Segundo Sachs, o conjunto de políticas sociais do período favorece uma minoria de trabalhadores organizados com empregos estáveis, por meio dos IAPs e das caixas de aposentadoria. A maioria da população de baixa renda era excluída dessa política, já que sua maior parte não possuía empregos estáveis, dessa forma desvinculadas desses órgãos<sup>71</sup>.

“A política de habitação se concentrava, na época, na erradicação das favelas do Rio de Janeiro e dos mocambos do Recife, onde foi fundada, em 1940, uma liga social cuja

---

<sup>68</sup>BIELSCHOWSKY, 2000.

<sup>69</sup>BONDUKI, 1998.

<sup>70</sup>BONDUKI, 1998, p.73.

proposta era realocar as populações mais desfavorecidas, excluídas pelos IAPs”<sup>72</sup>. Sachs afirma que uma importante inovação ao nível dos IAPs foi a construção de grandes conjuntos de apartamentos e não mais casas individuais. Embora tenham sido construídos 36 conjuntos com 31.587 habitações até o final de 1950, a gestão dos IAPs foi bastante ineficiente.

Embora ineficiente, Bonduki aponta que no período do Estado Novo o país esteve a ponto de formular uma política habitacional consistente, não concretizada em função do predomínio de interesses econômicos ou corporativos. O fim da Era Vargas, em 1945, interrompeu um processo institucional que se encaminhava para a criação de uma política habitacional para o país. O autor acrescenta que existiam, neste período, os principais ingredientes para a criação dessa política: 1) recursos vultosos acumulados nos fundos dos IAPs; 2) reestruturação dos IAPs; 3) criação de uma superagência nacional, a Fundação da Casa Popular (FCP); 4) capacitação técnica; 5) reconhecimento pela sociedade da importância da questão; 6) vontade política do governo.

### **2.2.2 A Habitação Social e a Arquitetura Moderna**

Em 1945, na cidade de São Paulo, foi realizado o primeiro Congresso Brasileiro de Arquitetura, que, dentre outras proposições, elaborou um programa radical de intervenção pública em matéria de habitação popular, inspirando-se nas idéias popularizadas, entre as duas guerras, pela Bauhaus e pelos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna. Dentre as recomendações do Congresso estava uma política nacional de habitação social descentralizada, com a criação de um sistema financeiro autônomo funcionando com taxas de juros moderadas<sup>73</sup>.

Verifica-se que uma das propostas do Congresso era que o Estado assumisse a questão da casa própria. Nesse período, no entanto, não há por parte do Estado uma política abrangente, o que se verifica são políticas desarticuladas e incoerentes<sup>74</sup>. Nesse sentido,

---

<sup>71</sup> SACHS, 1999.

<sup>72</sup> SACHS, 1999, p.111.

<sup>73</sup> SACHS, 1999.

<sup>74</sup> “... na realidade os governos populistas nunca conseguiram dar uma grande prioridade à questão da habitação popular, isso porque praticavam um ‘paternalismo autoritário’, em contradição com os recursos financeiros limitados do Estado. A escolha das localizações dos conjuntos produzidos pela fundação, bem como a atribuição das habitações, sempre esteve subordinada a motivações essencialmente politiquieiras” (SACHS, 1999, p.112).

aponta-se para o método de se produzir habitação que repele a participação do usuário em uma política profundamente centralizadora, autoritária e internacionalista (com produção em série, não dando importância às questões regionais baseadas nas culturas locais), deixando nas mãos dos técnicos toda a concepção da habitação. Origina-se, no processo de habitação social, uma arquitetura sem identidade, a arquitetura do “estilo internacional”<sup>75</sup>.

Bonduki afirma que a maior parte dos arquitetos envolvidos na produção da habitação social adota a atitude de projeto concebida pelo movimento moderno, na compatibilização de economia, prática, técnica e estética, com o objetivo de viabilizar financeiramente o atendimento de trabalhadores de baixa renda. Porém, no Brasil, a ação habitacional implementada pelo governo reduziu o impacto e a abrangência da proposta. O que resultou foi a incorporação parcial dos princípios da arquitetura moderna com perda de alguns horizontes sociais, o que gerou o empobrecimento gradativo dos projetos habitacionais, onde se buscou apenas a diminuição dos custos.

Com isso, introduziu-se, no repertório de habitação social brasileira, um suposto racionalismo formal desprovido de conteúdo, consubstanciado em projetos de péssima qualidade, monótonos, repetitivos, desvinculados do contexto urbano e do meio físico e, principalmente, desarticulados de um projeto social<sup>76</sup>.

Embora arquitetos e urbanistas fossem comprometidos com a produção habitacional brasileira, utilizando o ideário da arquitetura moderna como tentativa de transformar a sociedade, a falta de uma consistente política de habitação foi o fator que restringiu o impacto da produção de moradias nesse período.

Com o governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), houve um passo importante em direção à institucionalização de uma política nacional de habitação dirigida para a população de baixa renda, qual seja, a criação da FCP, em 1º de maio de 1946, caracterizada como o primeiro órgão criado no âmbito federal com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional. Segundo Sachs, a FCP foi pensada como um órgão de política urbana *lato sensu*, com objetivos ambiciosos em matéria de construção de habitações de locação e de acesso à propriedade privada, de saneamento, de apoio à

---

<sup>75</sup> TURNER (1977) faz críticas ao movimento moderno, que não busca na participação do usuário a valorização do espaço cultural. Na visão de Turner o menos importante na política habitacional era a construção, mas importante seria a participação do usuário na gestão e construção. Ele não rejeita a presença do Estado, desde que não interfira na participação do usuário, e nem a participação do usuário no projeto, desde que não se perca os valores do contexto urbano e a qualidade da produção.

<sup>76</sup> BONDUKI, 1998, p.135.

indústria de materiais de construção, de definição de normas de construção social, de pesquisa arquitetônica, etc. Sua ação abrangeria o território nacional e a habitação rural<sup>77</sup>. Apesar de possuir uma orientação oposta a dos IAPs, já que atuava de maneira mais abrangente, a FCP também teve insucesso na solução do déficit habitacional do país.

Bonduki aponta que essa foi uma tentativa frustrada de política habitacional que possuía contradições e limitações:

Fracassou porque os grupos sociais que mais seriam beneficiados estavam desorganizados ou desinteressados em ser interlocutores do governo na formulação de uma política social, ao passo que os setores que se opunham ao projeto, por interesses corporativos, econômicos ou políticos, agiram com eficiência para desmantelá-lo<sup>78</sup>.

Azevedo e Andrade citam que o fracasso nas políticas desenvolvidas pelo órgão – existente até 1964, quando foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) – pode ser atribuído: 1) à falta de recursos suficientes para o atendimento à demanda por moradias; 2) aos interesses particulares dos municípios, parceiros da FCP na construção das habitações; e 3) à atuação clientelística do órgão, resultado do descompasso entre a oferta e a demanda, o que resultava na distribuição nem sempre justificável de unidades residenciais<sup>79</sup>.

Nesse contexto, com a incapacidade do Estado em equacionar o problema da moradia, as soluções acabaram por serem transferidas aos próprios trabalhadores, por meio do auto-emprego<sup>80</sup>.

### **2.2.3 A ação do Estado no regime militar, o BNH<sup>81</sup> e a valorização dos movimentos sociais urbanos**

Se a intervenção do Estado no período de 1930-64 resultou no aprofundamento dos desequilíbrios regionais e sociais, no Regime Militar o modelo de planejamento urbano

---

<sup>77</sup> SACHS, 1999.

<sup>78</sup> BONDUKI, 1998, p.115.

<sup>79</sup> AZEVEDO e ANDRADE, 1982.

<sup>80</sup> Sobre auto-emprego, ver item 2.2.5: A habitação por conta do trabalhador.

<sup>81</sup> O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 21 de agosto de 1964, tinha como competência “orientar, disciplinar e controlar” o Sistema Financeiro ed Habitação (SFH), porém lhe era vedado “operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitação” o que seria feito por “agentes executores”. A receita do BNH era proveniente, no início, de 1% da folha de pagamento dos empregados sujeitos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que lhe garantia uma fonte permanente de recursos. Com o passar do tempo, tal fonte verificou-se insuficiente (BONDUKI, 1998).



agravou ainda mais (ao invés de solucionar) os problemas das cidades<sup>82</sup>. Conforme assinalou Santos Júnior, esses problemas foram gerados principalmente “pela expansão industrial, pelos intensos afluxos migratórios e pelo crescimento populacional superior à absorção da mão-de-obra nas cidades”<sup>83</sup>.

As políticas sociais no regime autoritário tiveram como herança o populismo, que teve papel importante na elaboração das políticas de habitação. Sachs aponta que mesmo parecendo paradoxal, já que o regime autoritário se define pela oposição ao populismo, “o governo militar, instalado em 31 de março de 1964, insistia no fato de que seu objetivo era restabelecer a ordem ameaçada pela subversão comunista e pela desagregação da economia, para atacar com maior eficiência os problemas sociais”. Porém, segundo a autora, existia uma contradição fundamental das políticas sociais do regime autoritário: seu objetivo principal era acelerar a acumulação capitalista – fundada na desigualdade – o que tinha por efeito reforçar os mecanismos de exclusão social, de diferenciação da renda e de segregação espacial<sup>84</sup>.

Da mesma forma como no populismo, o tema da casa própria também foi usado pelo novo regime como forma de controle das massas – “O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem”, argumentava o ministro Roberto Campos, citado por Azevedo e Andrade. “Se o populismo dos últimos tempos tendera a fazer do problema habitacional uma questão ideológica, (...) o novo regime veria antes como uma matéria técnica, onde o importante era encontrar a combinação ótima de fatores em solução politicamente neutra” concluem os autores<sup>85</sup>.

Visado os objetivos da política de habitação – como padrão da política social, o regime militar buscava atenuar a crise econômica por meio da geração de novos empregos e da mobilização do setor da construção civil, atingindo dessa forma, objetivos políticos, sociais, ideológicos e, antes de qualquer coisa, econômicos.

Criado nesse contexto, em 1964, o BNH foi o órgão central do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), até sua extinção, quando suas atribuições foram transferidas para a Caixa

---

<sup>82</sup> ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1990.

<sup>83</sup> SANTOS JÚNIOR, 1995.

<sup>84</sup> SACHS, 1999, p.115.

Econômica Federal (CEF), em 1986. Durante esse período a questão habitacional no Brasil foi dependente do BNH numa lógica excludente e de negação à questão urbana, pelo desconhecimento de práticas locais e da cidade ilegal. Em seus 21 anos de existência, o BNH tentou superar suas contradições e passou por transformações que o levaram a elaborar novos programas destinados à população de menores rendas. Sachs examina o programa detalhadamente e aponta quatro períodos dentro desse sistema<sup>86</sup>:

1) O primeiro (1964-67) correspondeu à implantação e estruturação do BNH como órgão central do SFH. Nessa fase a ênfase foi colocada no experimento do dispositivo institucional e do mecanismo de correção monetária, e na mobilização de recursos financeiros;

2) O segundo período (1967-71) foi marcado pelas transformações no modo de funcionamento do BNH, por um alargamento de suas funções (com a criação de programas de financiamento para infra-estrutura urbana) e uma participação cada vez maior dos financiamentos dirigidos para as faixas de renda mais altas;

3) A terceira fase (1971-79) correspondeu à transformação do BNH numa empresa pública que assumia as funções de banco de segunda linha, funcionando por meio de uma complexa rede de agentes promotores, financeiros e depositários. Houve a intensificação de programas de desenvolvimento urbano e a criação do Projeto de Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA) que financiava obras de infra-estrutura e de equipamentos urbanos. Em relação à habitação foi lançado um Plano Nacional da Habitação Popular (Planhab) que tinha como objetivo eliminar o déficit na habitação para as camadas mais desfavorecidas, o que mais tarde direcionou-se às famílias com renda de três a cinco salários mínimos, tirando do alvo a população de menor renda;

4) O quarto período teve início em 1979, num processo de redemocratização do país, o que fez com que o governo atentasse para uma política social que atendesse a população de baixa renda. Foram lançados três programas de habitação social: o Profilurb (1975); o Promorar (1979); e o João-de-Barro (1984). Esses três programas refletiam a abertura para novas experiências e para uma nova conceituação para habitação espontânea. Destacam-se programas de tramas saneadas, urbanização de favelas, regularização fundiária,

---

<sup>85</sup> AZEVEDO E ANDRADE, 1982.

autoconstrução assistida, dentre outros. O que representou um avanço foi o reconhecimento da existência da “cidade ilegal” e a apropriação e institucionalização de práticas populares de construção, como o mutirão. “O João-de-Barro insiste na participação comunitária na produção de habitações, no uso de tecnologias apropriadas e na necessidade de adaptar os projetos aos contextos locais, o que confere um papel importante às municipalidades”<sup>87</sup>.

Embora estes programas estivessem mais bem orientados à população de baixa renda, suas participações foram em escalas reduzidas em relação aos recursos do SFH. Segundo Sachs, essa redução dos novos programas relaciona-se à conjunção de fatores organizacionais, imobiliários, financeiros, institucionais e políticos. Do ponto de vista quantitativo, esses programas permaneceram marginais em relação à totalidade das operações do BHN e do SFH, mais direcionadas para a classe média e para as atividades das Cohabs.

Ramos e Sá identificam que o período entre 1964 e 1966 marca o início da institucionalização da Política Habitacional Brasileira como prioridade do governo autocrático-burguês que se instaurava com o golpe de Estado em março de 1964, representado por forças militares. Analisa que em 1984, após vinte anos de vigência dessa política, o balanço em termos de redução do déficit habitacional não diferia muito dos resultados do período anterior, sendo possivelmente uma das razões de não ter havido um movimento social em sua defesa em 1986, quando foi decretada a extinção do BNH<sup>88</sup>.

Com o desmantelamento do BNH a partir de 1986, a CEF assume os programas federais de financiamento habitacional. No âmbito estadual, em São Paulo, foi criada a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) em 1989, que substituiu os agentes promotores estaduais ligados ao SFH. O CDHU arrecada um adicional de 1% do ICMS do estado e concretiza a produção de um número expressivo de unidades habitacionais. Porém, Bonduki critica a atuação do CDHU por se dirigir quase que exclusivamente a um programa habitacional com produção de unidades por empreiteiras e por preterir a Região Metropolitana de São Paulo e a Baixada Santista, onde

---

<sup>86</sup> Os períodos e as principais transformações do BNH encontra-se detalhados em SACHS, 1999, p.144-159.

<sup>87</sup> SACHS, 1999, p.155.

<sup>88</sup> RAMOS e SÁ, 2002.

o autor julga ser mais grave o problema da moradia. Segundo o autor pouco se investiu em ações nas favelas e nos cortiços e nada apóiam os programas de autoconstrução<sup>89</sup>.

### **Povo como sujeito de sua própria história**

A falência do modelo aplicado onde o poder público assumia o papel de motor do desenvolvimento resultou na acusação de que o Estado mais fez para concentrar o capital do que para solucionar os problemas urbanos. Foi nesse contexto que, em meados da década de 1970, teve início no Brasil um processo de valorização dos movimentos sociais urbanos, a partir da idéia do *povo como sujeito de sua própria história*<sup>90</sup>. Nessa perspectiva, buscava-se acentuar a capacidade de a sociedade civil imprimir mudanças profundas no quadro sócio-político brasileiro.

Entre os setores envolvidos nesse projeto de valorização dos movimentos sociais destacam-se as participações da Igreja, da intelectualidade acadêmica e de alguns setores da esquerda. A Igreja, através dos seus quadros progressistas mais ligados ao compromisso social, atuou no sentido de aproximar-se ainda mais da população, principalmente aquela desprovida de acesso aos bens de consumo coletivo. Para isso, foram criados pela instituição vários órgãos de apoio aos movimentos sociais, como, por exemplo, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), em atividade até os dias atuais.

Já a intelectualidade acadêmica era proveniente, em grande parte, das instituições públicas de ensino superior. Perseguidos pelo Regime Militar, muitos destes intelectuais passaram a atuar em órgãos alternativos, como é o caso do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), fundado em 1976. Os setores de esquerda, por sua vez, influenciados pelas leituras de Antônio Gramsci (de valorização da sociedade civil) e pela filosofia da *práxis*, também adotaram a teoria de que os movimentos reivindicatórios urbanos poderiam funcionar como agentes de transformação social<sup>91</sup>.

Se até o início dos anos 1970 a esquerda nacional ainda não havia adotado essa postura de apoio aos movimentos sociais, a partir de meados daquela década “passaram a mesclar

---

<sup>89</sup> BONDUKI, 2000.

<sup>90</sup> DOIMO, 1995.

<sup>91</sup> DOIMO, 1995.

categorias do materialismo histórico – como a dialética, revolução e história – com questões das culturas locais, das relações interpessoais, das cenas do dia-a-dia e das redes de sociabilidade, numa espécie de antropologização dos conflitos sociais”<sup>92</sup>.

A conceituação a respeito do que vinha a ser *povo* também passou por uma remodelação. Conforme assinalou Doimo “a idéia de *povo* só atrapalhava, pois, além de imprecisa, remetia à tradição populista de alianças de classe e ao acobertamento das suas diferenças fundamentais”<sup>93</sup>. Assim, antes entendido como uma clientela cativa, massa amorfa, subordinada ao Estado e objeto das instituições de representação política, o conceito de *povo* se transformou, passando, neste novo momento, a referir-se à idéia de uma massa que não se deixa cooptar e manipular facilmente, um coletivo organizado, autônomo e independente, e agente realizador da democracia de base direta e propositor de políticas públicas.

Um aspecto importante a ser destacado a respeito desse novo contexto onde os movimentos sociais passaram a ser valorizados e entendidos como agentes transformadores da realidade nacional é a negação de qualquer forma de institucionalização política. Baseados na teoria de que as hierarquias deveriam ser quebradas e as mudanças deveriam ocorrer *de baixo pra cima*, até mesmo os partidos passaram a ser negados pelos movimentos sociais como canais eficientes de participação política.

Apesar da repulsa a qualquer forma de institucionalização e do seu perfil expressivo-mobilizador, existia um paradoxo na postura dos movimentos reivindicatórios urbanos. Ao requererem seus direitos, o que, por sua vez, exigia práticas ligadas à institucionalização política, os movimentos sociais assumiam um perfil reivindicativo-integrativo em relação ao Estado<sup>94</sup>.

Outro aspecto importante acerca dos movimentos sociais dos anos 1970-80 é o seu caráter imediatista, o que, contraditoriamente, ameaçava o projeto de transformação social, econômica e política a ser, supostamente, empreendido pelos movimentos. Com opinião oposta a esse respeito, Jacobi<sup>95</sup> afirma que os movimentos reivindicatórios urbanos não tinham como objetivo transformar a sociedade, imprimindo-lhe um sentido novo. O

---

<sup>92</sup> DOIMO, 1995, p.88.

<sup>93</sup> DOIMO, 1995, p.124.

<sup>94</sup> DOIMO, 1995.

alcance de suas propostas representava, geralmente, o fim da mobilização, já que buscavam apenas respostas concretas para suas demandas mais urgentes.

De qualquer forma, o ponto em comum nas duas concepções a respeito dos movimentos sociais é o fato de o meio urbano ganhar relevância como lugar das contradições do sistema capitalista e palco da luta política interclasses, o que pode ser verificado nas análises feitas no período. A sociologia urbana, cujos principais teóricos são Manuel Castells<sup>96</sup> e Jean Lojkiné<sup>97</sup>, passou a ressaltar os movimentos sociais e ao mesmo tempo negar a idéia aceita anteriormente do Estado enquanto motor do desenvolvimento.

Dentre os principais aspectos dessa análise, podemos destacar: 1) o Estado é visto como instrumento da classe dominante; 2) as manifestações coletivas possuem grande poder transformador; 3) a luta política-social ultrapassa os tradicionais meios de organização política (partidos, sindicatos, por exemplo); e 4) o processo político é resultado do confronto entre, de um lado, o movimento social e, do outro, o sistema institucional<sup>98</sup>.

Assim, os problemas decorrentes da falta de acesso aos serviços públicos funcionaram como substrato comum aos movimentos reivindicatórios urbanos. Foi da reunião das diversas lutas pontuais que teve origem o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Sob a liderança da Igreja – que criou a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), em 1980, com a finalidade de coordenar as diversas lutas – a unificação das demandas dos movimentos sociais resultou no envio da emenda constitucional pela Reforma Urbana à Assembléia Constituinte de 1987.

O projeto, dividido em quatro áreas, contemplava ações a serem tomadas em relação à propriedade imobiliária urbana, à política habitacional, ao transporte coletivo e serviço público, e à gestão democrática da cidade. Com base no Quadro 3, podemos identificar os principais pontos da proposta.

Algumas das diretrizes defendidas pelo MNRU foram incorporadas à Constituição de 1988, que delegou aos estados e municípios competências até então pertencentes à esfera federal. A descentralização político-administrativa pós-1988 teve como resultado a

---

<sup>95</sup> JACOBI, 1989.

<sup>96</sup> CASTELLS, 1983.

<sup>97</sup> LOJKINE, 1997.

<sup>98</sup> SANTOS JÚNIOR, 1995.

formação do chamado *poder local*, cujo conceito básico é o da participação popular na formulação e implantação de políticas públicas urbanas; ou seja, a associação do poder público com outros atores sociais. Assim, a postura de negação das esferas institucionais por parte dos movimentos reivindicatórios urbanos das décadas de 1970-80, em grande parte, desapareceu nos anos 1990.

**Quadro 3:** Propostas contidas na emenda constitucional pela Reforma Urbana – 1987.

Propriedade imobiliária urbana	Política habitacional	Transporte coletivo e serviço público	Gestão democrática da cidade
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentos de regularização de áreas ocupadas;</li> <li>- Captação da valorização imobiliária;</li> <li>- Aplicação da função social da propriedade;</li> <li>- Proteção urbanística, ambiental e cultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas públicos habitacionais com finalidade social;</li> <li>- Aluguel ou prestação da casa própria proporcional à renda familiar;</li> <li>- Descentralização na gestão da política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios;</li> <li>- Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais;</li> <li>- Participação dos trabalhadores na gestão do serviço.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselhos democráticos;</li> <li>- Audiências públicas;</li> <li>- Plebiscitos;</li> <li>- Referendo popular;</li> <li>- Iniciativa legislativa;</li> <li>- Veto às propostas do legislativo.</li> </ul>

Fonte: Maricato, 1994, p.309-325.

Ainda assim o MNRU continuou lutando pela gestão democrática da cidade, defendendo: 1) a redução de assinaturas necessárias à apresentação de um projeto de lei; 2) a descentralização inter e intra-governamental; 3) a democratização do orçamento participativo; 4) a instituição dos conselhos municipais enquanto canal democrático de participação dos atores sociais; e 5) a instituição de um sistema de informações que possibilitasse aos atores locais não só formular políticas públicas como também fiscalizar a atuação do Estado<sup>99</sup>.

Além disso, ao longo dos últimos quinze anos, as esferas de poder local, com destaque para os municípios, têm se envolvido em áreas que pertenciam somente à União (e em alguns casos, também aos estados). A responsabilidade por setores como os de saúde, educação, habitação e policiamento urbano tem sido transferida para as prefeituras municipais. Como exemplo, podemos apontar os programas habitacionais desenvolvidos por alguns municípios brasileiros. Se desde 1964 as políticas para esse setor permaneceram a cargo do BNH – que centralizava as atividades de financiamento, construção e gestão – com a descentralização, muitas prefeituras passaram a formular e implantar ações de intervenção pública nessa área.

---

<sup>99</sup> SANTOS JÚNIOR, 1995.

A nova postura na questão da política habitacional na fase pós-BNH está baseada nos princípios da participação popular e no respeito ao meio ambiente. Essa visão opõe-se a do antigo banco, marcada pela centralização das decisões, nenhuma participação popular, desenvolvimento a qualquer custo e desrespeito à diversidade cultural e ao meio ambiente<sup>100</sup>.

#### **2.2.4 O Municipalismo, o Planejamento Estratégico e a Produção Pública da Habitação na década de 90**

A proposição de emendas à Assembleia Constituinte de 1987 retirou dos movimentos sociais o seu perfil de luta de ação-direta. À medida que iniciaram um processo de interação seletiva com o Estado, os movimentos reivindicatórios urbanos, com o apoio da Igreja, adotaram uma postura mais positiva na relação com a esfera institucional. Conforme assinalou Santos Júnior, somente com o relevo do tema da descentralização político-administrativa, após 1988, é que o planejamento urbano foi revalorizado, desta vez, “como planejamento politizado e participativo, ou seja, como intervenção estatal que articula racionalidade técnica e a política”<sup>101</sup>.

Desta maneira, entendido como “um conjunto de técnicas capaz de intervir na cidade, para transformar a sociedade e, conseqüentemente, a população e o seu modo de vida”<sup>102</sup>, o planejamento urbano passou a ser concebido de forma diferente já no final dos anos 1980. Em um quadro político-institucional onde a centralização decisória de até então já não existia de maneira tão abrangente, verificou-se o início de uma nova fase na formulação de políticas públicas urbanas, quando as intervenções do Estado na cidade, teoricamente, passaram a ser debatidas em conjunto com a sociedade civil organizada e iniciativa privada.

A despeito disso, o fenômeno mais marcante dos anos 1990 foi a incorporação das técnicas de planejamento estratégico pelo Estado para o exercício da administração pública e superação da crise urbana. No contexto de descentralização e municipalização das políticas públicas, prefeituras de várias cidades brasileiras formularam o seu planejamento estratégico como forma de inserir-se em um cenário cada vez mais global e competitivo.

---

<sup>100</sup> BONDUKI, 2000.

<sup>101</sup> SANTOS JÚNIOR, 1995, p.36.

<sup>102</sup> SANTOS JÚNIOR, 1995, p.22.



## **Descentralização, globalização e construção de consensos em torno da cidade**

Afirmar que os municípios, que constituem a menor unidade da federação, têm buscado, ao longo dos últimos dez anos, inserir-se de maneira competitiva no mercado global pode, à primeira vista, parecer contraditório. Entretanto, analisada a partir do projeto neoliberal de reforma do Estado, é possível compreender essa tendência das cidades brasileiras de forma mais clara.

O projeto neoliberal, para muito além do que uma simples resposta à crise fiscal do Estado<sup>103</sup>, tem como objetivo central transferir para os governos locais (estados e, principalmente, municípios) “as relações de conflito social geradas a partir das demandas insatisfeitas”<sup>104</sup>. O discurso das agências e organismos internacionais somente ajuda a enfatizar o projeto neoliberal de reforma do Estado, à medida que atribui aos municípios a responsabilidade pelo tratamento pontual de problemas sociais cuja dimensão escapa à governabilidade das prefeituras.

Nas proposições do Banco Mundial para o desenvolvimento Santos Júnior destaca que:

o eixo de análise se desloca para a produtividade urbana e a identificação dos obstáculos, para inserção competitiva das cidades nos circuitos globais. As funções do poder público também se deslocam: as da gestão e do planejamento da cidade, para a garantia de um meio ambiente favorável aos negócios e ao desenvolvimento econômico; as de provisão universal de bens e serviços urbanos, para o desenvolvimento de políticas focalizadas que visem reduzir os níveis crescentes de pobreza, percebida como um dos principais obstáculos a serem enfrentados pelas cidades. Nessa perspectiva, a finalidade da política de descentralização seria fortalecer a capacidade institucional dos municípios para o aumento do desempenho macroeconômico. O quadro de referência é a inserção do local no contexto global<sup>105</sup>.

Assim, a formulação de um planejamento estratégico que vise atender aos objetivos principais da cidade no que diz respeito à sua inserção competitiva no mercado global torna-se imprescindível. No Brasil, a primeira experiência nesse sentido foi realizada no município do Rio de Janeiro. Sob a coordenação dos mesmos técnicos que formularam o planejamento estratégico da cidade de Barcelona, na Espanha, a prefeitura carioca deu

---

<sup>103</sup> ARRETCHE, 1996.

<sup>104</sup> BAVA, 1996.

<sup>105</sup> SANTOS JÚNIOR, 2001, p.34.

início à formulação de estratégias a médio e longo prazo para o desenvolvimento do município<sup>106</sup>.

Uma das críticas mais contundentes de Vainer a respeito do planejamento urbano com base em planos estratégicos é a do consenso em relação às intervenções a serem feitas pelo poder público<sup>107</sup>. De acordo com o autor, esse novo instrumento de planejamento das cidades sofre enorme influência das proposições do Banco Mundial, representando uma visão liberal a respeito da gestão urbana, onde a cidade funciona como um grande mercado aberto aos interesses de determinados grupos econômicos.

Em contraposição a essa forma de administrar as cidades, o autor propõe um *planejamento politizado*, onde haveria alianças com grupos populares envolvidos, e seria inspirado nas propostas da Reforma Urbana e explícito quanto à dimensão política do planejamento. Desta forma, não existiria o risco do que Santos Júnior denominou de *coisificação da cidade*: “as correntes teóricas que consideram a cidade como ator político correm o risco de tirar da cena de análise os atores sociais e os conflitos sociais que estruturam a dinâmica urbana”<sup>108</sup>.

O que se pretende evidenciar é que, apesar da adoção, a partir da década de 1990, de uma nova forma de planejar o meio urbano, através de planos estratégicos e participação da sociedade civil por meio dos canais institucionais criados para tal fim, a cidade ainda precisa ser concebida sob a perspectiva dos anos 1970-80: como palco de lutas políticas. Nem mesmo a sociedade civil deve ser entendida como um bloco homogêneo e consensual. Conforme assinalou Oliveira, “a sociedade civil não deve ser entendida como o lugar onde atores sociais se juntam; não é a mera junção desses atores. Antes, a sociedade civil é um lugar de conflitos que se reproduzem na prática social e política”<sup>109</sup>.

Prova de que existem interesses muito particulares dentro do planejamento urbano atual é a participação do setor privado no financiamento dos planos estratégicos. “A contribuição das organizações privadas garantiu os recursos financeiros para a execução do projeto, um dos mais freqüentes obstáculos para a implementação das

---

<sup>106</sup> VAINER, 2002.

<sup>107</sup> VAINER, 2000.

<sup>108</sup> SANTOS JÚNIOR, 2001, p.43.

<sup>109</sup> OLIVEIRA, 2000, p.19.

Agendas locais. Além disso, promoveu a co-responsabilidade entre a administração municipal e um importante segmento da cidade: o empresarial”<sup>110</sup>.

Logo, se por um lado, a contribuição financeira de sindicatos e empresas tornou possível a concretização de projetos urbanos e habitacionais, por outro, esse fato suscita algumas questões importantes a respeito da autonomia do poder público diante destes setores. Ao vincular a consecução de suas ações ao apoio do setor privado, qual a correlação de forças e interesses que se coloca na parceria público-privado?

### **É possível manter a independência do poder público quando a parceria com o setor privado torna-se uma das principais fontes de recursos para o Estado?**

Além de defender a vinculação do desenvolvimento local à esfera global, outra proposição apresentada pelo Banco Mundial é a da parceria entre o Estado e o setor privado. Na perspectiva da instituição, o apoio do empresariado às ações do poder público capacita o Estado a responder aos problemas urbanos, como é o caso da redução da pobreza e do déficit de moradias.

Se por um lado, diante de um poder público financeiramente incapaz de solucionar os problemas da cidade, a parceria com o empresariado surge como uma alternativa viável, por outro, existe um interesse muito particular do setor privado em apoiar tais políticas. Conforme assinalou Santos Júnior, “para o empresariado, as parcerias, se não têm o caráter de urgência, como no caso do Estado, permanecem como estratégia interessante para aumentar seu envolvimento social e, portanto, sua legitimidade como ator dirigente no modelo de desenvolvimento nacional”<sup>111</sup>.

Assim, no contexto do desenvolvimento local, a aproximação entre público e privado possui duas vertentes: a primeira, de capacitação do Estado para solucionar os problemas urbanos; e a segunda, a construção de uma imagem do empresariado como sendo o agente do desenvolvimento, não somente econômico, mas também social.

Entretanto, essa relação possui um desdobramento importante na questão da autonomia do poder público perante os demais atores sociais, em particular, o setor privado. Mesmo

---

<sup>110</sup> RABELO, 2003, p.90.

<sup>111</sup> SANTOS JÚNIOR, 2001, p.37.

havendo benefícios nessa parceria, no que diz respeito à capitalização do Estado, podemos destacar quatro fatores que prejudicam a autonomia do setor público perante o empresariado<sup>112</sup>.

Em primeiro lugar, a parceria põe em risco a autonomia do poder público, podendo resultar em relações paternalistas entre o setor público e o empresariado ou mesmo na apropriação particular de recursos públicos. Em segundo lugar, os agentes particulares, no âmbito local, teriam mais força para se apropriar de partes da burocracia estatal, impondo seus próprios interesses. Outro aspecto a ser destacado é o de que, no contexto da guerra fiscal, o Estado deixa de captar recursos somente por meio de tributos impessoais e abrangentes para fazê-lo através das parcerias, o que vincula o Estado a determinados grupos sócio-políticos. Finalmente, o quarto aspecto que ameaça a autonomia do poder público refere-se ao conflito entre os diferentes setores econômicos. Na perspectiva do conflito entre os capitais, os setores mais fortes economicamente têm uma capacidade maior de impor seus interesses.

Nesse sentido, podemos afirmar que, mesmo havendo aspectos positivos na parceria público-privado, considerando-se o atual contexto de incapacidade econômica do Estado, essa relação põe em risco a autonomia do setor público. Além disso, uma política desenvolvida pelo Estado passa a agregar em si mesma um caráter contraditório na medida que seu próprio financiamento passa a ser feito por determinados setores, o que elimina a própria idéia de um fundo *público* patrocinando uma política *pública*.

### **A produção pública da habitação**

O Municipalismo e a produção pública da habitação, dissociada da ação estatal na esfera federal, têm sido pautados pela ausência de políticas estruturais. O Estado fica à margem da provisão de políticas públicas de habitação social, estando essa competência aos municípios. Algumas prefeituras municipais tomam iniciativa na formulação de propostas alternativas de ação pública e planejamento estratégico, atuando principalmente na urbanização de favelas, em programas especiais nas áreas de risco, na produção de novas moradias por empreiteiras e mutirões, na regularização e urbanização de loteamentos irregulares e incrementando o discurso de participação cidadã e geração de renda.

---

<sup>112</sup> SANTOS JÚNIOR, 2001.

Apesar de algumas experiências inovadoras nas políticas habitacionais locais, o que se observa na maioria dos municípios brasileiros é que tais experiências (mutirão, autoconstrução, geração de trabalho e renda, etc) têm tido pouco apoio do poder público, e quando o faz compactua com a iniciativa privada, reafirmando interesses do mercado. Dessa forma as obras de habitação ficam restritas aos modelos propostos por órgãos financiadores, configurando – principalmente ao pequeno município – um papel limitado, na espera por políticas assistencialistas sem o esforço na elaboração de um projeto coletivo.

Embora tenham ocorrido importantes iniciativas no sentido de descentralizar as políticas públicas, no campo da habitação, pouco se observam movimentos no sentido de alteração das bases centralizadas de tomada de decisões. Segundo Arretche, existe um esforço por parte dos governos estaduais e/ou prefeituras no sentido da constituição de mecanismos locais de formulação e implementação de programas sociais de habitação, ficando tal esforço restringido e obstacularizado pela manutenção da dependência financeira<sup>113</sup>.

Ramos e Sá destacam que a política habitacional brasileira, pós-extinção do BNH, é caracterizada pela lógica da exclusão ou de formas perversas de inclusão econômica, social e política, onde grande contingente de trabalhadores não tem acesso à terra ou à moradia. Instaura-se nesse processo uma forte polarização de interesses, de um lado a produção imobiliária que se dirige ao grande e médio capital, e de outro os trabalhadores de baixa renda familiar que ocupam loteamentos irregulares ou se sujeitam ao sobretrabalho imposto pela necessidade de construção de suas habitações, de forma individual ou por meio de mutirões<sup>114</sup>.

### **2.2.5 A Habitação por conta do Trabalhador**

Embora existissem indícios desde os anos de 1920, foi na década de 1940, em consequência da crise habitacional, da desestruturação do mercado rentista e da incapacidade do Estado em financiar a produção de moradia em larga escala, que se consolidou o fenômeno da construção de casas à margem do mercado formal e do Estado,

---

<sup>113</sup> ARRETCHÉ, 1996.

<sup>114</sup> RAMOS e SÁ, 2002.

o qual Bonduki chama de *auto-emprego da moradia popular*, baseado no trinômio *loteamento periférico, casa própria e autoconstrução*<sup>115</sup>.

A característica básica, porém, é serem edificadas sob gerência direta de seu proprietário e morador: este adquire ou ocupa o terreno; traça, sem apoio técnico, um esquema de construção; viabiliza a obtenção de materiais; agencia a mão-de-obra, gratuita e/ou remunerada informalmente; e em seguida ergue a casa<sup>116</sup>.

Esse avanço à periferia foi impulsionado por três fatores: 1) o afluxo dos migrantes; 2) a penúria das habitações de aluguel provocada pelo congelamento dos aluguéis que se manteve de 1942 a 1964; e, 3) o desenvolvimento dos transportes coletivos por ônibus. Todo esse movimento foi encorajado pelo Estado autoritário, pois este não havia suprido a demanda por habitação por meio de seus programas, como o BNH. Dessa forma exaltou a ideologia da casa própria em loteamentos periféricos, os quais tinham como forma de produção a autoconstrução<sup>117</sup>.

Segundo Bonduki é difícil quantificar a expansão nesse processo, pois ocorreu à margem das estatísticas oficiais. Na cidade de São Paulo, por exemplo, na análise da evolução do número de domicílios próprios, observa-se um aumento de propriedade no período pós-40, conforme mostra a Tabela 1. Como moradia própria para grande parte da população significava auto-emprego em loteamento periférico, os dados expressam também o crescimento dessa alternativa habitacional<sup>118</sup>.

**Tabela 1:** Distribuição dos domicílios segundo a condição de ocupação. Cidade de São Paulo, 1920 a 1970\*.

Condições de ocupação	1920		1940		1950		1970	
Ocupados por locatários	46.970	79%	187.555	67%	264.174	58%	486.472	38%
Ocupados por proprietários	11.404	19%	69.097	25%	167.953	37%	683.830	54%
Outras formas de ocupação	1.404	2%	20.302	7%	23.290	5%	101.877	8%
Total	59.784		276.954		455.417		1.272.279	

Fonte: Bonduki, 1998, p.282.

\* Os dados de 1920 referem-se ao número de prédios. Como os prédios de aluguel abrigam mais de um domicílio, é provável que o número de domicílios ocupados por locatários esteja subestimando nesse ano.

Existe uma grande polêmica acerca do impacto social da autoconstrução. Enquanto muitos autores a criticam por se tratar de um *sobretabalho*, outros a defendem por a habitação se constituir um produto que possui valor de troca e de uso, mesmo que a habitação seja

<sup>115</sup> BONDUKI, 1998.

<sup>116</sup> BONDUKI, 1998, p.281.

<sup>117</sup> SACHS, 1999.

<sup>118</sup> BONDUKI, 1998.

modesta. Por outro lado, os autores que a criticam são contundentes em afirmar que a construção representa uma verdadeira proeza onde se destacam casas inacabadas e de materiais de baixa qualidade. Além disso, torna-se uma forma de participação irreal, com consulta à população sobre problemas técnicos ou emprego de materiais, enquanto ela é excluída de debates políticos e da verdadeira democracia<sup>119</sup>.

Destaca-se que, para essa fração da classe trabalhadora, a maneira de adquirir a casa própria está relacionada ou a iniciativas individuais, em grupo ou de forma organizada, de ocupar um pedaço de terra e construir a habitação individual ou coletivamente; ou por meio de iniciativas públicas de construção de casas populares e de urbanização de favelas<sup>120</sup>. Dessa forma, quando o poder público não alcança essa população, uma das alternativas que elas encontram para obter sua casa é por meio da autoconstrução.

Sachs distingue as várias realidades do termo *autoconstrução*: 1) a *autoconstrução integral*, fundada na ajuda mútua e nas relações de reciprocidade entre os membros de uma mesma família ou comunidade, realizada sem recurso à mão-de-obra assalariada e sem a compra de materiais de construção; 2) a *autoconstrução autogerida*, que utiliza ajuda mútua e serviços especializados de artesãos remunerados, com materiais de construção comprados, em parte ou totalmente; 3) a *autoconstrução assistida* que apela para a intervenção do poder público sob forma de assistência financeira, legal e técnica; 4) a *produção sob encomenda*, em que o usuário exerce controle econômico direto da produção, enquanto o controle técnico é garantido pelo construtor profissional. Nota-se que na maioria há o problema das relações de reciprocidade e comerciais estarem estreitamente ligadas e de o recurso utilizado ser proveniente de um mercado informal<sup>121</sup>.

Conforme destacado no item 2.2.3, no quarto período do BNH, a partir de 1979, foram lançados programas de habitação social que consideravam formas espontâneas de construção e, dessa forma, a institucionalização da autoconstrução assistida. Enquanto a participação de moradores no processo de produção de habitações gera mão-de-obra e conseqüente redução de custos, surge a necessidade de mediação entre morador, arquiteto e assessoria técnica, na promoção pública da habitação. Nesse sentido, Shimbo analisa o

---

<sup>119</sup> SACHS, 1999. A autora coloca o debate de vários autores, dentre eles: Francisco de Oliveira, Maria Helena Beozzo de Lima, Gabriel Bolaffi, Carlos Nelson dos Santos, Nabil Bonduki e Raquel Rolnik.

<sup>120</sup> RAMOS e SÁ, 2002.

<sup>121</sup> SACHS, 1999, p.81.

processo de participação de moradores e arquitetos nos processos de elaboração do projeto arquitetônico da habitação social e de articulação de financiamento habitacional<sup>122</sup>.

Dessa forma, valoriza-se a participação da população quando o Estado não se exime de suas responsabilidades na construção das habitações sociais. A promoção pública deve apoiar iniciativas locais, oferecendo recursos, capacitando mão-de-obra e suprindo meios legais e institucionais para o desenvolvimento de tais iniciativas.

Bonduki observa que embora as iniciativas de autoconstrução realizadas pelo Estado a partir de 1979 tenham demonstrado a viabilidade da proposta, a falta de apoio efetivo do poder público não permitiu que essa opção fosse definitiva para enfrentar o problema habitacional. Porém, outras oportunidades surgiram em âmbito municipal que valorizavam a autoconstrução e a autogestão das habitações. Nesse sentido, práticas brasileiras bem sucedidas em gestão urbana foram apresentadas na II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos (Habitat II), em Istambul, em 1996. Segundo Bonduki, surgiu um novo ideário em política urbana com a emergência de programas e projetos habitacionais, de preservação do meio ambiente e de gestão das políticas públicas<sup>123</sup>.

Tais práticas revelavam que várias cidades brasileiras conseguiam enfrentar alguns de seus vários problemas pela parceria entre o governo e a sociedade organizada, com a geração de propostas viáveis de baixo custo e de grande repercussão na qualidade de vida de seus moradores. Essa nova postura se contrapõe ao modelo *central-desenvolvimentista*, e baseia-se na descentralização, na participação popular, em parcerias com organizações não governamentais, no respeito ao meio ambiente e na busca do direito à cidade<sup>124</sup>.

Embora Bonduki apresente esse *novo ideário em políticas urbanas*, observam-se contradições no que diz respeito à participação, descentralização e poder local, quando a participação do morador é vista como diminuição de responsabilidade do Estado e descentralização e poder local vistos como transferências de *problemas* para o município.

as práticas locais em políticas habitacionais só podem ser vistas como inovadoras quando se dirigem não somente na viabilização da casa própria por meio de mutirões assistidos, como também a capacitação do morador e sua inclusão na sociedade a partir da geração de

---

<sup>122</sup> SHIMBO, 2004.

<sup>123</sup> BONDUKI, 2000.



emprego e renda. Essa é a inovação do debate do desenvolvimento local sustentável, que dirige as ações de forma mais abrangente, articulando diversos agentes para garantir que as dimensões da sustentabilidade (econômica, social, política, cultural e ambiental) estejam inseridas em qualquer intervenção habitacional.

### **2.2.6 A Criação de um Novo Fundo para a Habitação<sup>125</sup>**

Dentre as perspectivas que se colocam na produção de habitação social cabe destacar o Projeto Moradia, elaborado pelo Instituto Cidadania, em 2002. O projeto atenta para diversos aspectos e necessidades na produção de habitação social. Dentre eles destaca o papel dos vários níveis de governo, evocando que o direito à moradia associa-se ao direito à cidade por meio da produção do conjunto urbano para o morador<sup>126</sup>.

Os apontamentos do Projeto Moradia foram apreendidos pelo Ministério das Cidades, criado em 2003 no governo de Luis Inácio Lula da Silva. Dentre as realizações do Ministério destaca-se a aprovação, em 2005, de um novo Sistema Nacional de Habitação, que inclui o mercado privado (com vistas à ampliação da oferta para a classe média) e a habitação de interesse social. Além disso, criou-se um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), previstos na Lei Federal 11.124/2005 aprovada no Congresso Nacional após 13 anos de tramitação.

Dentre algumas atribuições, o SNHIS: 1) busca a segurança jurídica e amplia recursos financeiros para o mercado privado de moradias para a classe média, no intuito desta classe não disputar recursos federais com as faixas de baixa renda; 2) amplia recursos e dá prioridade de investimentos que estão sob gestão federal e nacional para as faixas de rendas mais baixas (92% do déficit habitacional está situado abaixo de cinco salários mínimos).

Mais uma vez, e agora com a mobilização dos diversos níveis de governo e articulação de agentes sociais, espera-se conter o crescimento das favelas e das ocupações urbanas ilegais, com tendências de se integrar as dimensões social, econômica, ambiental, cultural e política.

---

<sup>124</sup> BONDUKI, 2000.

\*\*\*

Com base nos apontamentos anteriores, podemos compreender alguns dos fatores responsáveis pela transformação do pensamento político brasileiro contemporâneo a respeito do planejamento urbano e das políticas públicas habitacionais. Conforme assinalado, as análises sobre a gestão urbana que enfatizavam o papel do Estado como agente responsável pelo desenvolvimento nacional ora passaram por um processo de valorização, ora por momentos de abandono.

No quadro político atual, onde os governos locais vêm buscando inserir-se no mercado global, as parcerias entre a iniciativa privada e o poder público cada vez mais têm sido comuns. Diante da crise fiscal dos últimos anos, a associação com o empresariado tem se tornado a principal fonte de recursos para as políticas públicas.

Não somente o setor privado como também a sociedade civil vem atuando, nos últimos anos, de maneira associativa ao Estado, propondo políticas a serem implementadas pelo poder público, ocupando cargos junto aos conselhos populares e fiscalizando os projetos desenvolvidos pelo Estado. Nesse sentido, a construção dos consensos em torno da cidade e daquilo que os diferentes atores sociais desejam para seu futuro tornou-se um objetivo comum às regiões desejosas em integrar-se no cenário global.

Entretanto, é importante ressaltar que, não é pelo fato de haver uma interação seletiva entre Estado e sociedade civil, além da participação do setor privado, que os conflitos cessaram. Ao contrário, a cidade ainda precisa ser vista como palco das lutas entre os diversos interesses. Muito além de uma cidade de consenso desejada por todos, como querem os liberais, o meio urbano deve ser compreendido de acordo com os objetivos específicos de cada grupo que o compõe.

---

<sup>125</sup> MARICATO, Ermínia. **Balanco de 30 meses de governo**: Ministério das Cidades. 2005. Não publicado.

<sup>126</sup> INSTITUTO CIDADANIA, 2002.

**LEVANTAMENTO DE PERGUNTAS,  
ESTRATÉGIA GERAL E MÉTODO DE  
PESQUISA**

**3**

É observado na literatura a ausência do debate sobre políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local na perspectiva da sustentabilidade política, apontando-se a carência de pesquisa nessa linha, principalmente no processo de formulação de políticas públicas habitacionais em pequenos municípios frente às práticas locais de desenvolvimento.

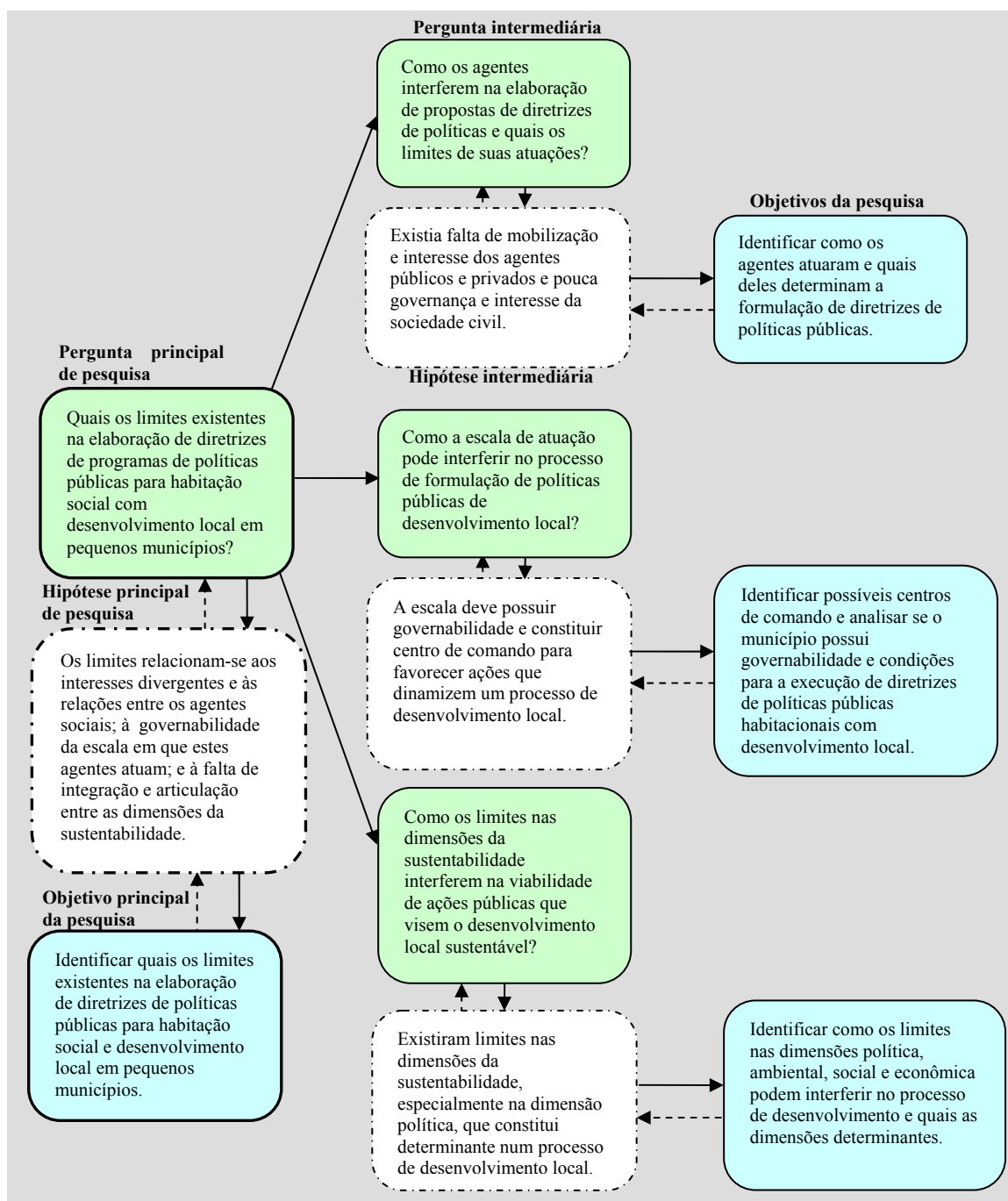
Diante do resgate histórico de formulação de políticas públicas urbanas pode-se levantar algumas questões em relação à fragmentação do Estado e ao fortalecimento das unidades locais com o pleno exercício da cidadania, e apontar algumas lacunas quanto a forma com que esses municípios, principalmente aqueles considerados pequenos, têm atendido às suas próprias demandas na formulação de políticas públicas democráticas. É necessário examinar as condições de governabilidade no caso brasileiro, e no que confere aos pequenos municípios, avaliar se é possível atribuir a estes uma capacidade que muitas vezes não tem, seja técnica, financeira ou cultural.

Este capítulo tem como objetivo elencar as lacunas acima identificadas por meio de formulação de perguntas de pesquisa que nortearão as hipóteses e os objetivos deste trabalho. Será detalhada a estratégia geral de pesquisa utilizada, que consiste no estudo de caso único exploratório com pesquisa *ex-post-facto*, com a descrição do método utilizado, o planejamento, a coleta e a análise dos dados. O objeto de estudo apresentado é o município de Itararé (SP), onde se verificou a lacuna de conhecimento quanto aos limites existentes em um processo de formulação de diretrizes de políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local. Nesse município houve a atuação de pesquisadores através do Projeto “Políticas Públicas” apoiado pela FAPESP (experiência descrita no Capítulo 4).

### 3.1 Levantamento de Perguntas, hipóteses e objetivos da pesquisa

A partir da identificação de lacunas de conhecimento, por meio da revisão da literatura e da observação da realidade, no caso, a experiência desenvolvida no município de Itararé, escolheu-se a pergunta principal de pesquisa a qual gerou a explicitação de suposições e pressupostos que orientaram os objetivos da pesquisa, conforme Quadro 4.

**Quadro 4:** Decomposição da pergunta principal em perguntas intermediárias, hipóteses e objetivos.



O Quadro 4 sintetiza o processo de decomposição da pergunta principal de pesquisa em perguntas intermediárias; a hipótese inicial que responde à pergunta principal e as hipóteses intermediárias que constituem afirmações complementares e significam outras possibilidades de resposta para o problema; e os objetivos principal e intermediários, os quais resultam em ações que dirigem às confirmações das hipóteses formuladas.

Conforme visto na literatura, dentro do debate sobre a participação democrática na formulação de políticas públicas para habitação social e desenvolvimento local, uma das lacunas de conhecimento verificadas diz respeito a ausência de análise dos limites deste processo. A partir desta lacuna identificou-se a pergunta principal de pesquisa que questiona **Quais os limites existentes na elaboração de diretrizes de programas de políticas públicas para habitação social com desenvolvimento local em pequenos municípios?**

Da decomposição da pergunta acima enunciada, derivaram-se as seguintes perguntas intermediárias:

- a) Como os agentes interferem na elaboração de propostas de diretrizes de políticas e quais os limites de suas atuações?
- b) Como a escala de atuação pode interferir no processo de formulação de políticas públicas de desenvolvimento local?
- c) Como os limites nas dimensões da sustentabilidade interferem na viabilidade de ações públicas que visem o desenvolvimento local sustentável?

Da pergunta principal de pesquisa originou-se a seguinte hipótese principal: Os limites relacionados ao processo de formulação de políticas públicas que visem o desenvolvimento local em pequenos municípios estão associados aos divergentes interesses dos agentes sociais (poder público, população, órgãos financiadores e empresas); à governabilidade da escala que estes agentes atuam; e à falta de integração e articulação entre as dimensões da sustentabilidade. Em relação à política habitacional observa-se que a responsabilidade em sua execução continua centralizada nos níveis federal e estadual. Poucos pequenos municípios têm avançado no sentido de orientar políticas de habitação para o desenvolvimento local e geração de emprego e renda. Um forte assistencialismo e paternalismo podem ser identificados nesses municípios, dificultando potenciais projetos

“alternativos”. Em relação a tais práticas locais nas políticas públicas de habitação, o que se constata é que os maiores obstáculos estão ligados à falta de vontade política no apoio às iniciativas locais para aproveitamento das potencialidades.

Dentre as hipóteses intermediárias aponta-se:

- a) Existe falta de mobilização e interesse dos agentes públicos e privados e pouca governança e interesse da sociedade civil.
- b) A escala, no caso municipal, deve possuir governabilidade e constituir centro de comando para favorecer ações que dinamizem um processo de desenvolvimento local.
- c) Existem limites nas dimensões da sustentabilidade, especialmente na dimensão política, que constitui determinante em um processo de desenvolvimento local.

Dessa forma, o objetivo principal esperado com esta pesquisa constitui em:

**Identificar quais os limites existentes na elaboração de diretrizes de políticas públicas para habitação social e desenvolvimento local em pequenos municípios.**

Para alcançar este objetivo, foram definidos objetivos intermediários de pesquisa:

- a) Identificar como os agentes atuaram e quais deles determinam a formulação de diretrizes de políticas públicas.
- b) Identificar possíveis centros de comando e analisar se o município possui governabilidade e condições para a execução de diretrizes de políticas públicas habitacionais com desenvolvimento local.
- c) Identificar como os limites nas dimensões política, ambiental, social e econômica interferem em um processo de desenvolvimento e quais as dimensões determinantes.

Dessa forma, para atingir os objetivos da pesquisa, escolheu-se o município de Itararé (SP) e região como objeto empírico, onde foram buscadas as evidências para comprovação da hipótese inicial de pesquisa.

### 3.2 Descrição da Estratégia de Pesquisa

A estratégia geral de pesquisa para verificação das hipóteses é o “estudo de caso único” com “pesquisa *ex-post-facto*”, tendo como objeto empírico da pesquisa o município de Itararé-SP e região, onde se encontra uma das oportunidades para se responder as questões de pesquisa. O estudo de caso desse objeto tem como principal tendência esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões – o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados<sup>127</sup>.

A estratégia de estudo de caso é recomendada quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos dentro de um contexto da vida real<sup>128</sup>. É utilizado quando se seleciona um objeto de pesquisa restrito, com o objetivo de aprofundar-lhe os aspectos característicos, cujo objeto pode ser qualquer fato/fenômeno individual, ou um de seus aspectos<sup>129</sup>. No caso da pesquisa em questão, embora a pergunta principal tenha a forma de questão “quais”, as perguntas intermediárias derivadas se apresentam, em sua maioria, do tipo “como”.

O caso único, segundo Yin representa o estudo de um caso decisivo ao se testar uma teoria bem formulada. O caso único deve ser utilizado para se determinar se as proposições de uma teoria são corretas ou se algum outro conjunto alternativo de explicações possa ser mais relevante. O estudo de caso exploratório apresenta, em seu processo de construção, evidências para se construir uma provável teoria – “mesmo que as suposições iniciais se mostrem erradas depois”<sup>130</sup>.

A unidade de análise deste projeto de pesquisa para o estudo de caso único refere-se à experiência de elaboração de propostas de políticas públicas no município de Itararé, onde se distinguem as seguintes categorias de análise: 1) o grupo de agentes composto por atores representantes da sociedade organizada, iniciativa privada e poder público, que participaram do processo de elaboração de programas de políticas públicas para habitação social no município; 2) a estratégia utilizada no que se refere a escolha do município e a

---

<sup>127</sup> SCHARAMM, 1971 apud YIN, 2001.

<sup>128</sup> YIN, 2001.

<sup>129</sup> CARLOS, 2004.

<sup>130</sup> YIN, 2001.



formulação de proposições políticas; 3) as dimensões econômica, sócio-cultural, política e ambiental do município.

Será também utilizado o procedimento da pesquisa *ex-post-facto*<sup>131</sup>. Esse método, utilizado para coletar informações, trata-se de uma pesquisa experimental<sup>132</sup>, onde a diferença é que aqui o fato/fenômeno põe-se naturalmente, anterior ou sem o controle do pesquisador. Partindo daí a observação e, eventualmente a experimentação. Ou seja, estando um fato ou fenômeno já posto, tenta-se explicá-lo e entendê-lo.

### 3.3 Método de Pesquisa

A elaboração da pesquisa foi planejada com ações quantitativas e qualitativas tendo em vista que este trabalho busca compreender e explicar a dinâmica das relações sociais em um determinado local, tendo relevância também a correta seleção das amostragens (indivíduos) dentro desse contexto. De acordo com Minayo, a análise qualitativa é apropriada em trabalhos relacionados “com a vivência, com a experiência, com a cotidianidade e também com a compreensão das estruturas e instituições como resultados da ação humana objetivada”<sup>133</sup>.

Para coleta e análise das informações necessárias à verificação das hipóteses intermediárias serão utilizadas as seguintes fontes de evidência: 1) entrevistas realizadas junto à unidade de análise (grupo de atores); 2) observação direta ligada às entrevistas<sup>134</sup> realizadas junto à unidade de análise; 3) documentos oficiais e de imprensa (planos de governo da Prefeitura Municipal de Itararé, registros de reuniões e mapas cognitivos, relatórios de pesquisa, notícias divulgadas pelos jornais do município e artigos publicados).

Os instrumentos de coleta de dados são os questionários dirigidos semi-estruturados<sup>135</sup>, específicos para cada grupo de atores, os gravadores de áudio e anotações para registro de

---

<sup>131</sup> A expressão é latina e literalmente significa "a partir de depois do fato" (a partir do pós-fato) (CARLOS, 2004).

<sup>132</sup> A *Pesquisa experimental* é utilizada quando um fato ou fenômeno da realidade é reproduzido de forma controlada, com o objetivo de descobrir os fatores que o produzem ou que por ele são produzidos.

<sup>133</sup> MINAYO, 1994, p.24.

<sup>134</sup> Na observação direta ligada à entrevista, o pesquisador utiliza simultaneamente dois métodos de coleta de dados: a primeira informação é aquela que o indivíduo fornece na entrevista ou no questionário; a segunda decorre da observação de suas reações frente a diferentes estímulos provocados pelo pesquisador. Esta segunda informação é freqüentemente mais importante que a primeira (CONTANDRIOPOULOS et al., 1994).

dados, as documentações existentes na prefeitura e no HABIS, e a literatura geral e específica referente ao tema. Os procedimentos de coleta a serem utilizados são as entrevistas (espontânea, focal e levantamento formal), a análise da literatura geral e específica referente ao tema, a análise da documentação existente, e a observação direta ligada à entrevista. Dentre os procedimentos de análise encontram-se a triangulação dos dados, o encadeamento de evidências e a construção da explanação<sup>136</sup>.

Dentre as categorias de análise destaca-se o grupo de agentes participantes do processo ocorrido no município, os quais serão entrevistados no processo de coleta de dados. Dentre eles, pode-se destacar: a) os representantes da administração da 1ª e da 2ª gestão política do município de Itararé durante as etapas do projeto Políticas Públicas; b) o Grupo Gestor - composto por atores representantes da sociedade organizada, iniciativa privada e poder público que participaram do processo de elaboração de programas de políticas públicas no município de Itararé; c) o HABIS, Grupo de Pesquisa em Habitação e Sustentabilidade, composto por pesquisadores da EESC/USP e UFSCar, responsáveis pelo projeto Políticas Públicas; d) e outros atores representantes das serrarias e marcenarias do município.

Por meio dessa metodologia serão analisadas as deficiências da região e suas potencialidades nas diversas dimensões e a atuação dos agentes no processo de formulação de propostas públicas que visem equacionar as necessidades e possibilidades do município, especialmente na área de habitação social, geração de renda e reposição florestal. Além disso, será necessário o estudo aprofundado das variáveis que interferem diretamente no processo, tais como as diretrizes da intervenção pública, a participação dos agentes e suas relações entre si, e a política de habitação social e desenvolvimento local.

Essa análise possibilitará solucionar a lacuna de conhecimento já verificada no projeto “Habitação social em madeira de reflorestamento como alternativa econômica para usos múltiplos da floresta” quanto aos limites do processo de elaboração de intervenções públicas. Torna-se a oportunidade de detectar os sucessos e as deficiências do processo de formulação de diretrizes para uma política de construção de moradias para camadas de

---

<sup>135</sup> Nos questionários semi-estruturados o pesquisador faz perguntas específicas, mas também deixa que o entrevistado responda em seus próprios termos (ALVES-MAZZOTTI e GEWANDSZNAJDER, 2001). Buscou-se a consistência das perguntas através do tipo de informação que se desejava obter para constatação das hipóteses.

<sup>136</sup> YIN, 2001.

baixa renda e criação de vagas no mercado de trabalho, além de permitir a efetiva implementação dos objetivos a serem alcançados pela política pública definida pelo Comitê Gestor local.

Para facilitar a coleta de dados, foi realizada a Planilha a seguir (Quadro 5) baseada nos seguintes dados: As hipóteses intermediárias – derivadas das perguntas intermediárias de pesquisa – são subsidiadas por várias informações que constituem relações entre variáveis ou classe de variáveis que interferem diretamente na pesquisa. Essas informações serão coletadas nas fontes de evidência do projeto (identificadas como sendo os atores participantes do processo, documentos e registros). Para a coleta das informações serão utilizados alguns instrumentos e procedimentos de coleta e análise, tais como: questionários semi-estruturados para entrevista do grupo de atores, análise da documentação existente e literatura geral e específica, tendo como procedimentos de análise a organização do conteúdo dos dados coletados segundo as categorias de análise, a verificação da confiabilidade dos resultados da pesquisa através da triangulação dos dados (associação de dados provenientes de fontes diferentes) para se fazer o encadeamento de evidências e construção da explanação. Quanto aos recursos necessários para a realização da pesquisa, listados na planilha, são considerados viáveis, já que este trabalho ocorre concomitantemente à pesquisa “Políticas Públicas”, apoiada pela FAPESP.

Quadro 5: Planilha para o planejamento da coleta e análise dos dados.

HIPÓTESE PRINCIPAL	HIPÓTESE INTERMEDIÁRIA	TIPO DE INFORMAÇÃO (variável / classe de variáveis)	FONTES DE EVIDÊNCIA (base para coleta de dados)	INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE	RECURSOS NECESSÁRIOS
Os limites relacionam-se aos interesses divergentes e às relações entre os agentes sociais; à escala de atuação em que estes agentes atuam; e à falta de integração e articulação entre as dimensões da sustentabilidade.	Existe falta de mobilização e interesse dos agentes públicos e privados e pouca governança e interesse da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percepção do poder público em relação ao projeto Políticas Públicas;</li> <li>▪ Quais os interesses políticos e sociais dos agentes;</li> <li>▪ Relação entre os governantes (partido político/ plano de governo) da 1ª e 2ª gestão;</li> <li>▪ Qual a possível influência do partido político local em relação às políticas de habitação social;</li> <li>▪ Quais os tipos de relações entre os atores;</li> <li>▪ Quais as motivações – interesses – dos atores (políticas, projeto, ações, poder);</li> <li>▪ Posicionamento de cada ator antes e depois da mudança de governo (1ª e 2ª gestão);</li> <li>▪ Recurso que cada ator controla e posicionamento no projeto políticas públicas.</li> </ul>	<p>ENTREVISTAS DIRIGIDAS E OBSERVAÇÃO DIRETA LIGADA À ENTREVISTA AOS SUJEITOS DA PESQUISA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prefeito 1ª gestão e secretários;</li> <li>▪ Prefeito 2ª gestão e secretários;</li> <li>▪ Grupo Gestor (Presidente do Sindicato rural, Artesão, Arquitetos da Prefeitura, Assistente Social, representantes do Grupo SEBRAE);</li> <li>▪ HABIS (Grupo de Pesquisa em Habitação e Sustentabilidade – responsável pelo projeto);</li> <li>▪ Outros atores (marceneiros e serrarias).</li> </ul> <p>DOCUMENTOS ESCRITOS (OFICIAIS / IMPRENSA):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planos de governo da Prefeitura de Itararé;</li> <li>▪ Registros de reuniões e mapas cognitivos (HABIS);</li> <li>▪ Relatórios de pesquisa (HABIS);</li> <li>▪ Notícias de jornais (Itararé) e artigos publicados (HABIS).</li> </ul>	<p>INSTRUMENTOS DE COLETA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Questionários para o grupo;</li> <li>▪ Documentação existente;</li> <li>▪ Tabela de frequência dos participantes às reuniões;</li> <li>▪ Literatura geral e específica.</li> </ul> <p>PROCEDIMENTOS DE COLETA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entrevistas (espontânea, focal e levantamento formal);</li> <li>▪ Análise da literatura geral e específica;</li> <li>▪ Análise da documentação existente;</li> <li>▪ Observação direta ligada à entrevista.</li> </ul> <p>PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organização dos conteúdos dos dados coletados segundo as categorias de análise;</li> <li>▪ Triangulação de dados;</li> <li>▪ Encadeamento de evidências;</li> <li>▪ Construção da explanação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deslocamento São Carlos-Itararé;</li> <li>▪ Gravador;</li> <li>▪ Fitas para gravador;</li> <li>▪ Estadia em hotel;</li> <li>▪ Alimentação;</li> <li>▪ Disponibilidade dos atores para realização das entrevistas;</li> <li>▪ Tempo para a coleta das entrevistas (3 semanas);</li> <li>▪ Tempo de coleta e análise dos dados (3 meses);</li> <li>▪ Triangulação das informações (3 meses);</li> <li>▪ Acesso a documentos (prefeitura de Itararé e HABIS) e bibliotecas (HABIS, USP, UFSCar).</li> </ul>
	A escala de atuação deve possuir governabilidade e constituir centro de comando para favorecer ações que dinamizem um processo de desenvolvimento local.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instrumentos/ metodologia utilizados para implantação do projeto Políticas Públicas;</li> <li>▪ Quais os centros de comando na região;</li> <li>▪ O município possui governabilidade na execução de políticas públicas habitacionais?</li> <li>▪ Existe dependência com outras escalas de administração pública?</li> </ul>			
	Existem limites nas dimensões da sustentabilidade, especialmente na dimensão política, que constitui determinante em um processo de desenvolvimento local	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qual a situação das dimensões da sustentabilidade no município?</li> <li>▪ Existe integração e articulação entre as dimensões?</li> <li>▪ Quais os conflitos nas dimensões?</li> </ul>			

### 3.4 Procedimentos de coleta de dados

Para a coleta de dados por meio da realização das entrevistas, foram escolhidos participantes dos grupos envolvidos no Projeto, os quais estão representados no Quadro 6 por: G – *Grupo Gestor*, constituído por membros do corpo técnico da Prefeitura, do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), da sociedade civil e da iniciativa privada; M – *Grupo de Marceneiros*, constituído por marceneiros do município; F – *Representantes da 1ª Gestão*, - grupo constituído pelo Prefeito e por Secretários da gestão quando o Projeto se iniciou; J – *Representantes da 2ª Gestão*, - grupo constituído pelo Prefeito e por Secretários da gestão quando o Projeto foi interrompido; e, H – *Grupo HABIS*, composto pela equipe de professores e alunos da UFSCar e da EESC/USP.

**Quadro 6:** Relação dos entrevistados por categoria de análise

<b>GRUPO GESTOR (G)</b>		
<b>Identificação do entrevistado</b>	<b>Ocupação profissional</b>	<b>Grupo vinculado à pesquisa no qual atua(va)</b>
G1	Arquiteto	Poder público
G2	Pequeno empresário	Iniciativa privada
G3	Artesão	População local
G4	Arquiteto	Poder público
G5	Assistente social	Poder público
G6	Gerente	Outros parceiros
G7	Conselheira	Outros parceiros
G8	Pequeno empresário	População local
<b>GRUPO MARCENEIROS (M)</b>		
<b>Identificação do entrevistado</b>	<b>Ocupação profissional</b>	<b>Grupo vinculado à pesquisa no qual atua(va)</b>
M1	Marceneiro	População local
M2	Marceneiro	População local
M3	Marceneiro	População local
<b>PREFEITO 1ª GESTÃO E SECRETÁRIOS (F)</b>		
<b>Identificação do entrevistado</b>	<b>Ocupação profissional</b>	<b>Grupo vinculado à pesquisa no qual atua(va)</b>
F1	Prefeito	Poder público
F2	Secretário de administração	Poder público
F3	Secretária de saúde	Poder público
<b>PREFEITO 2ª GESTÃO E SECRETÁRIO (J)</b>		
<b>Identificação do entrevistado</b>	<b>Ocupação profissional</b>	<b>Grupo vinculado à pesquisa no qual atua(va)</b>
J1	Prefeito	Poder público
J2	Secretário de administração	Poder público
<b>PESQUISADORES (H)</b>		
Com este grupo, as entrevistas foram realizadas por meio de conversa em reunião conjunta.		
<b>Identificação do entrevistado</b>	<b>Ocupação profissional</b>	<b>Grupo vinculado à pesquisa no qual atua(va)</b>
H1	Profª Pesquisadora	HABIS
H2	Prof. Pesquisador	HABIS
H3	Pesquisador	HABIS

O Quadro 6 apresenta uma relação mais detalhada dos entrevistados com as informações da ocupação profissional e o grupo vinculado à pesquisa no qual o entrevistado atuava. A identificação dos atores foi combinada pelas letras do grupo pelo qual foi entrevistado ou pela inicial do prefeito daquela gestão (Grupo Gestor – G, Grupo de Marceneiros – M, Prefeito da 1ª Gestão e Secretários – F, Prefeito da 2ª Gestão e Secretários – J, Pesquisadores do Grupo HABIS – H) e número de acordo com a ordem de sua entrevista.

Na investigação de campo foram tomados alguns cuidados quanto à ética na pesquisa. Seguindo as normas regulamentadoras de estudos envolvendo seres humanos (RESOLUÇÃO 196/96), foi apresentado ao sujeito da análise um “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” (Apêndice II) que explicita a natureza da pesquisa e preserva o sigilo da identidade do informante. Este, por sua vez, autorizava sua participação voluntária na pesquisa, estando ciente de que poderia desligar-se do estudo sem qualquer necessidade de justificativa. Buscou-se, dessa forma, mostrar que os grupos envolvidos não são obrigados a uma colaboração sobre pressão. Em relação a isso, afirma Neto<sup>137</sup> que os pesquisadores devem ter em mente que a busca das informações que eles pretendem obter está inserida num jogo cooperativo, onde cada momento é uma pesquisa baseada no diálogo e que foge à obrigatoriedade.

O fato de esta pesquisa ser pós-fato, em que a pesquisadora não teve interferência no processo e nem ligação com os entrevistados, também permite a confiabilidade das respostas, pois a presença da pesquisadora não intima ou inibe o informante. Pelo contrário, pretende uma conversa a dois com propósitos bem definidos.

De acordo com a estruturação inicial da coleta, da sistematização e da análise das entrevistas seguiu-se o processo abaixo descrito.

1º) Transcrição das entrevistas;

2º) Organização dos conteúdos das entrevistas segundo o tipo de informação sobre a atuação de cada grupo de agentes no Projeto (tipos de informações na Planilha de Coleta de Dados);

3º) Junção das falas dos entrevistados por meio da atuação dos grupos (encadeamento);

---

<sup>137</sup> NETO, 1994.

4º) Verificação das falas e construção da análise sobre a atuação de cada grupo, com observação sobre os entraves ocorridos;

5º) Verificação da análise por meio da triangulação das evidências das entrevistas, dos relatórios e da literatura;

6º) Construção da explicação.

A partir de sistematização e análise das entrevistas, da observação direta, da sistematização de informações e de dados quantitativos e qualitativos do Projeto, além da revisão da literatura apresentada, foi possível fazer a análise da experiência, apresentada no Capítulo 5.

**A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ITARARÉ NA  
FORMULAÇÃO DE DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA HABITAÇÃO SOCIAL COM GERAÇÃO DE  
TRABALHO E RENDA E REPOSIÇÃO FLORESTAL**

**4**

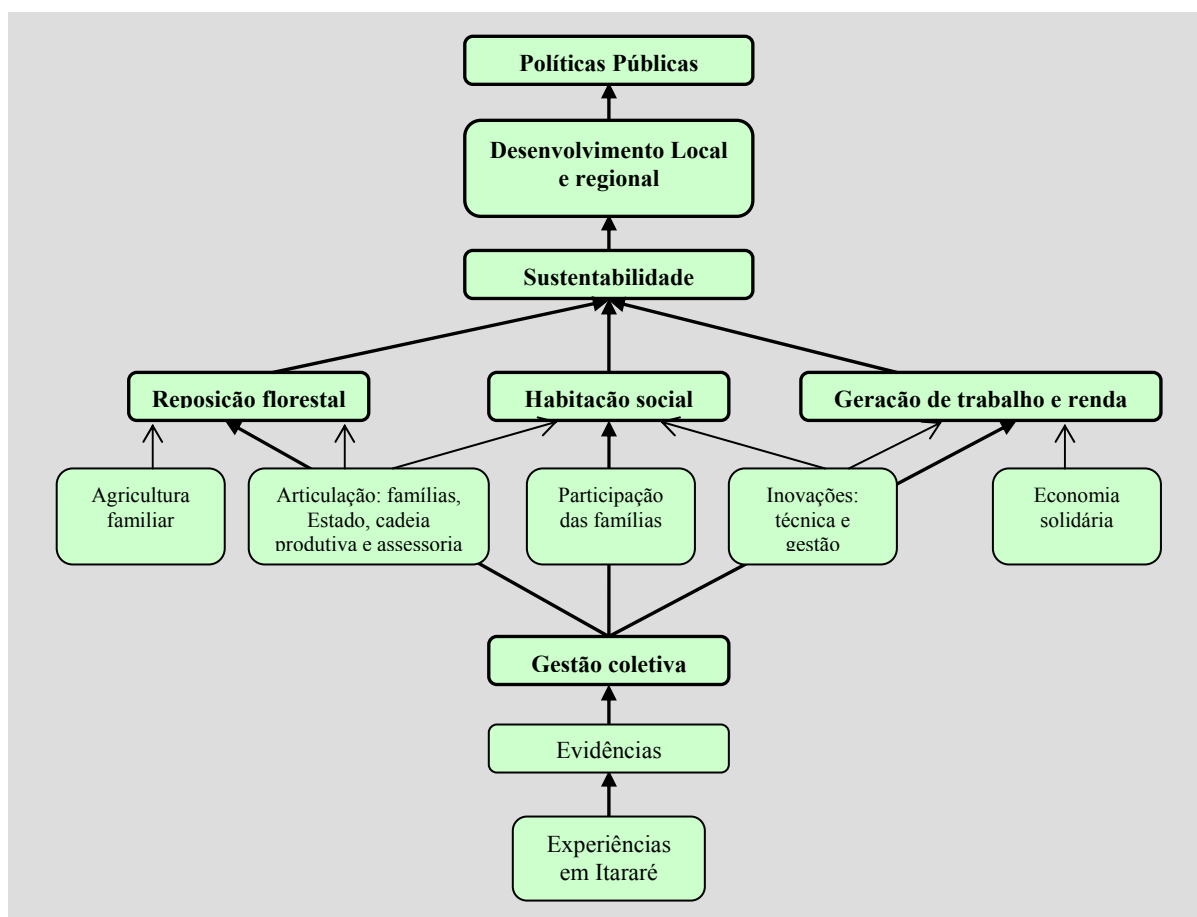


O objeto empírico desta pesquisa é o município de Itararé a partir da experiência que este município teve na formulação de políticas públicas de habitação social visando o desenvolvimento local. Essa experiência aconteceu no âmbito do Projeto “Habitação social em madeira de reflorestamento como alternativa econômica para usos múltiplos da floresta” sob coordenação do HABIS, dentro do Programa Políticas Públicas apoiado pela FAPESP. Se insere, portanto, no debate sobre participação de agentes no contexto do desenvolvimento local.

A partir do detalhamento do Projeto em Itararé, a seguir, observa-se que embora o município fosse o “laboratório” dessa experiência, trata-se de um problema geral que atinge os pequenos municípios brasileiros, por isso a sua aplicabilidade em outras regiões. Constitui uma experiência inovadora no sentido de trazer ao pequeno município o debate sobre o desenvolvimento local para se constituir parcerias e formular, junto aos agentes locais, políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento da região.

Embora o Projeto não tenha sido alavancado no município, seu estudo torna-se relevante pois a investigação dos entraves que impediram sua completa realização permitem a identificação de possíveis obstáculos que possam surgir em experiências de desenvolvimento local. Certamente, em qualquer município, as parcerias entre agentes locais são imprescindíveis para se pensar em desenvolvimento e, além disso, o espaço em que ocorre essa dinâmica deve possuir características físicas, sociais e culturais que o impulsionem. Nesse sentido, este trabalho analisa como os parceiros, as estratégias e as dimensões (ambiental, sócio-cultural, política e econômica) podem se constituir limites num processo de formulação de políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local.

A estrutura conceitual para o desenvolvimento do Projeto de Políticas Públicas em Itararé é apresentado na Figura 1, na qual observa-se que por meio da experiência no município destacaram-se evidências quanto a atuação coletiva de agentes na formulação de políticas públicas de reposição florestal, habitação social e geração de trabalho e renda. As diretrizes para essa atuação estavam embasadas em formulações teóricas e experiências relacionadas a sustentabilidade e ao desenvolvimento local e regional como forma de se constituir políticas públicas locais com participação social.



**Figura 1:** Estrutura conceitual para o desenvolvimento do Projeto. Fonte: HABIS, 2004, p.72.

Dessa forma, as áreas prioritárias detectadas para a formulação de políticas públicas foram: 1) a produção de habitação de qualidade; 2) a geração de oportunidades de trabalho e renda; 3) o desenvolvimento de múltiplos usos para a madeira de plantios florestais. O foco de desenvolvimento local que se apresentava era a cadeia produtiva da madeira de plantios florestais da região, sobre a qual foram definidas, a partir do Projeto Políticas Públicas

(detalhado no próximo *item*), três vias de ação, que interagem para a definição de diretrizes para políticas públicas<sup>138</sup>:

- Reposição florestal: criação e fortalecimento da articulação entre as famílias, Estado, cadeia produtiva da madeira e assessoria;
- Habitação social: participação das famílias, criação e fortalecimento da articulação entre as famílias, Estado, cadeia produtiva da madeira e assessoria e a inovação de técnicas e de formas de gestão;
- Geração de trabalho e renda: economia solidária e inovação de técnicas e de gestão.

Para o Grupo HABIS, todas as estratégias seriam orientadas para a implantação e reforço de uma gestão coletiva, que perpassaria todas as relações que se estabelecem entre os agentes que participam da elaboração do Projeto.

---

<sup>138</sup> De acordo com HABIS, 2004.

## 4.1 Objetivos gerais e estratégias de pesquisa do Projeto “Políticas Públicas”

Esse Projeto – aqui chamado “Políticas Públicas” – tinha como objetivo geral contemplar o potencial madeireiro da região sudoeste do estado de São Paulo com a implantação de atividades sócio-econômicas compatíveis com a vocação do município. Isso seria possível por meio de parcerias com instituições públicas e privadas que tivessem interesse no desenvolvimento da cadeia para produção de habitação em madeira de reflorestamento, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida da população a partir da redução dos custos com moradia e a partir do aumento de oportunidades de geração de trabalho e renda na região<sup>139</sup>.

Segundo o HABIS, nessa região a madeira constitui um recurso natural de possível utilização na implementação de políticas públicas de habitação social – tendo em vista que o déficit de moradias<sup>140</sup> é um dos mais graves problemas enfrentados nesta região, e na geração de trabalho e renda.

Dentre as estratégias para viabilizar a pesquisa, existia a articulação de agentes locais e outras Instituições controladoras de recursos e instrumentos políticos e produtivos, que poderiam estabelecer na região um novo paradigma para o equacionamento dos problemas sociais, baseado, sobretudo, no uso e aproveitamento das potencialidades locais, principalmente de base florestal<sup>141</sup>.

“Para o gerenciamento das diferentes parcerias entre as diversas instituições e empresas, é importante explicitar o papel de cada entidade, definir as atribuições, responsabilidades e contrapartidas de cada uma das partes envolvidas, através de ações que privilegiem os usuários finais de habitação, tendo em vista a redução de custos, a garantia da qualidade dos processos e dos produtos e a criação de novas oportunidades de renda e de trabalho”<sup>142</sup>.

Naquele momento da pesquisa, a madeira foi identificada como potencial material para a construção de habitações e geração de trabalho naquela região. Era necessária a articulação de agentes participantes desta cadeia para a realização de parcerias com o objetivo de

---

<sup>139</sup> HABIS, 1999.

<sup>140</sup> No município de Itararé, segundo estimativa da Prefeitura (1999), para uma população de 46.025 habitantes, há um déficit habitacional de 4000 famílias.

<sup>141</sup> HABIS, 1999.

<sup>142</sup> HABIS, 1999, p.9.

concretizar as metas de intervenção, capacitação e pesquisa que abrangiam as três áreas: habitação social, reposição florestal e geração de trabalho e renda.

A articulação na cadeia produtiva da madeira deveria ser respaldada por um conhecimento técnico para, dessa forma, elevar o patamar tecnológico e conseqüentemente agregar valor à matéria prima. Com este intuito foram identificados os agentes participantes da cadeia e seus papéis no desenvolvimento daquela região, como visto a seguir<sup>143</sup>:

Caberia ao **Estado** a indução para a modernização do setor, por meio de políticas de investimento e competitividade; de emprego; de educação; de regulação e indução da articulação do setor quanto às relações de produção de toda a cadeia produtiva; de regulação das relações de consumo; de fomento à pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Caberia às **Universidades e Instituições de Pesquisa** produzir o conhecimento (pesquisa sobre novas tecnologias, sistematização e análise das tecnologias existentes) e torná-lo acessível à comunidade, através de múltiplas maneiras (manuais, vídeos, oferta de cursos e de palestras, realização de ensaios, assessorias, etc.). Em particular cabe às Universidades a formação de estudantes de graduação e de pós-graduação aptos a resolver os problemas, em especial aqueles relacionados com a habitação de interesse social, em madeira de reflorestamento.

Caberia aos **agentes promotores** (Prefeituras, Secretarias de Governo, Empresas Municipais de Habitação) elaborar e implementar programas de habitação de interesse social que levassem em conta as condições regionais, oferecendo os recursos financeiros e infra-estruturas necessárias para viabilizar os empreendimentos.

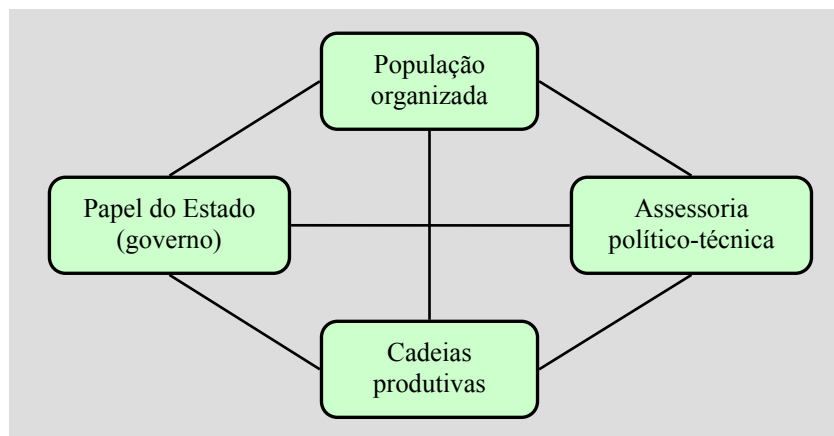
Em relação ao **setor produtivo** esperava-se a oferta de produtos de qualidade e acessíveis à maioria da população, por meio da integração e articulação entre todos os agentes da cadeia produtiva, do investimento na modernização do setor e da comprovação de que o setor da construção em edificações em madeira poderia ser competitivo e rentável.

Dessa forma, era esperado que a articulação e a atuação destes agentes trouxesse à região maiores possibilidades de desenvolvimento. A Figura 2 identifica o esquema de articulação

---

<sup>143</sup> Conforme HABIS, 1999.

que deveria existir entre os agentes relevantes na produção de habitação, reposição florestal e geração de renda.



**Figura 2:** Esquema de articulação de agentes relevantes na produção de habitação social no município de Itararé (SP). Fonte: HABIS, 2004 .p.195.

#### 4.1.1 A consolidação das parcerias

Na região sudoeste do estado de São Paulo foram realizadas reuniões com prefeitos e secretários dos municípios de Itararé, Itapeva, Buri e Capão Bonito para a apresentação do Projeto, análise das oportunidades, obstáculos e contrapartidas. Nestes municípios, manifestaram-se favoráveis os prefeitos de **Itararé e Itapeva**, porém foi o município de Itararé que garantiu as contrapartidas necessárias, que constituíam: a) área regularizada com infra-estrutura para a implantação do núcleo habitacional para a produção piloto de casas de madeira; b) disponibilização de técnicos das Secretarias envolvidas na implementação do Projeto; c) Grupo Gestor Local constituído<sup>144</sup>.

Consolidada a parceria com o município, foram estabelecidas três fases para a execução do Projeto. A **Fase I**<sup>145</sup>, que foi realizada no período de novembro de 1999 a julho de 2000, desenvolveu-se em vários municípios da região sudoeste do estado de São Paulo e objetivava a busca de melhores cenários para a execução da Fase II. As principais atividades realizadas na 1ª fase podem ser resumidas em levantamento de dados e contatos com representantes da cadeia produtiva da madeira e com órgãos públicos, nos municípios. O Quadro 7 apresenta o Mapa Cognitivo do Município de Itararé contendo a síntese das

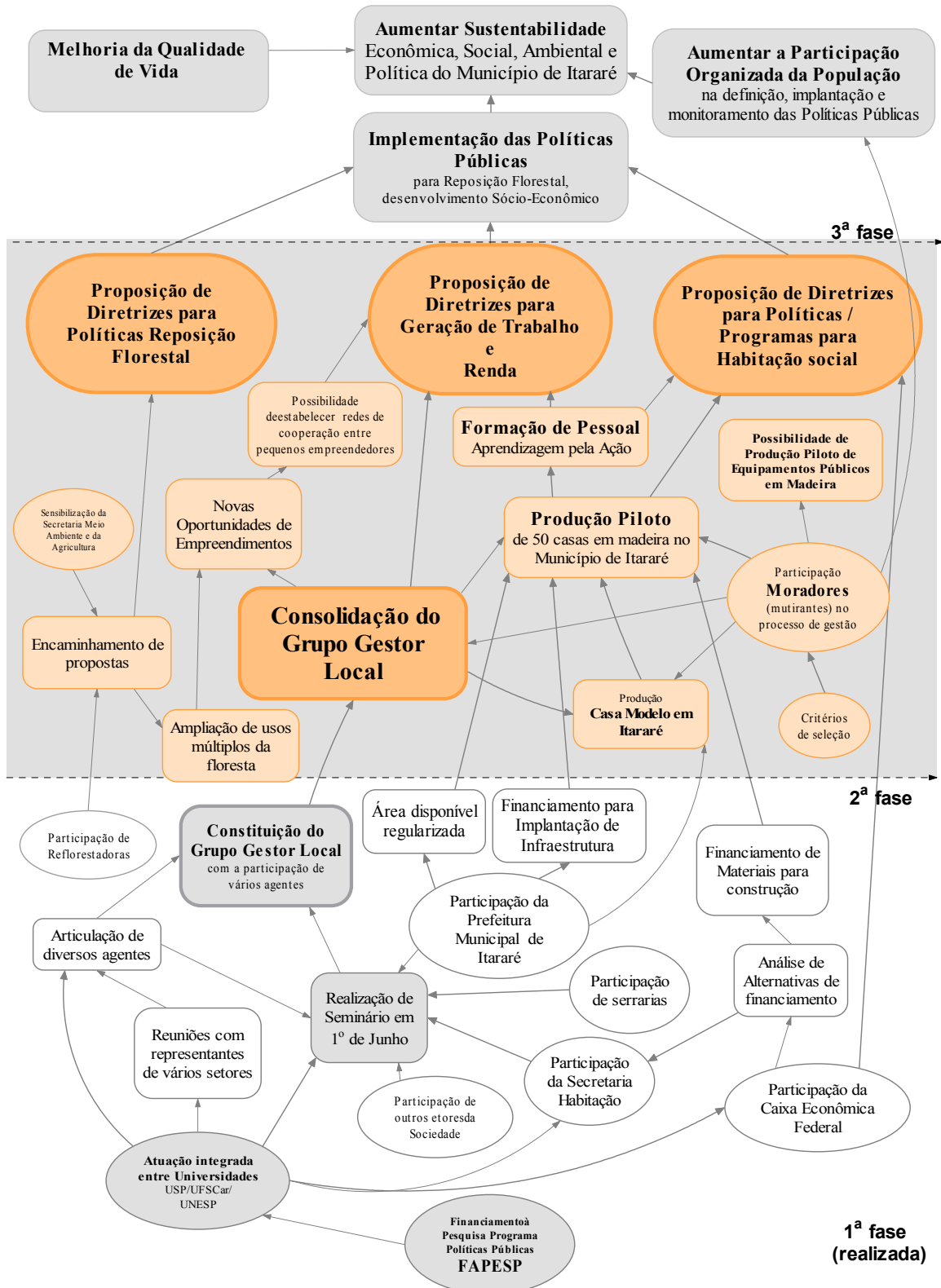
---

<sup>144</sup> HABIS, 2000b.

<sup>145</sup> A Fase I da pesquisa (Nov/99 – jul/00) consistia na realização do contato mais direto com os atores envolvidos, identificando as principais dificuldades e potencialidades presentes para a implementação do projeto.

atividades desenvolvidas na 1ª fase, e os objetivos e agentes necessários para a 2ª fase com ênfase na consolidação e no aumento da participação da população.

**Quadro 7:** Mapa Cognitivo do município de Itararé contendo a síntese das atividades desenvolvidas na 1ª fase, e os objetivos e agentes necessários para a 2ª fase com ênfase na consolidação e no aumento da participação da população.



Fonte: HABIS, 2000b.

Dessa forma, a capacitação de pessoal na região e o envolvimento e o aumento da participação dos agentes locais aumentava as possibilidades de sustentabilidade do Projeto e permitia a experimentação de uma alternativa de gestão pública para programas de habitação social<sup>146</sup>. Nesse sentido, foi constituído um Grupo Gestor Local para coordenar as ações necessárias para a implementação do Projeto.

A consolidação deste Grupo aumentaria as possibilidades de continuidade do Projeto independente de mudanças que poderiam ocorrer na administração municipal. Dessa forma, o Grupo Gestor consolidado, atuaria no planejamento, gestão e monitoramento do Projeto para a produção piloto de 50 moradias e proposição de alternativas para o uso múltiplo da floresta.

As parcerias consolidadas nesta primeira fase foram com a administração municipal, por meio das contrapartidas como: terra regularizada, infra-estrutura, equipe técnica, maior articulação entre os agentes e apoio na escolha das famílias. As demais parcerias eram o Sindicato Rural Patronal de Itararé, a Secretaria da Fazenda e algumas serrarias da região que forneceriam matéria-prima, apoio na coleta de dados para as pesquisas e mão-de-obra especializada. Também nessa fase constituiu-se o Grupo Gestor Local, onde os representantes do Sindicato Patronal Rural, Instituto Florestal, RIPASA, empresas particulares, SEBRAE, SENAR, Ação Social, e representantes da comunidade disponibilizaram sua participação<sup>147</sup>. O Quadro 8 apresenta as parcerias estabelecida na Fase I, e as metas, produtos e etapas correspondentes a essa fase.

---

<sup>146</sup> HABIS, 2000a.

<sup>147</sup> HABIS, 2000a.



**Quadro 8:** Metas, produtos, etapas e parcerias da Fase I do Projeto Políticas Públicas em Itararé.

<b>Metas</b>	<b>Produtos</b>	<b>Etapas</b>	<b>Parceria</b>
<b>A)</b> Levantamento e caracterização da demanda habitacional urbana e rural	1. Perfil da demanda (quantidade/qualidade)	1.1 Levantamento e análise de registros disponíveis (Prefeituras/ITESP/IBGE) 1.2 Visitas a núcleos/assentamentos com moradias precárias e entrevista com moradores	Prefeituras (Itapeva e Itararé)/ITESP
<b>B)</b> Definição das áreas para implantação dos projetos habitacionais	2. Gleba para implantação do projeto habitacional	2.1 Definição de critérios para escolha das áreas (dimensões, localização, custos) 2.2 Análise de alternativas	Prefeituras (Itapeva e Itararé)/ITESP
<b>C)</b> Avaliação do potencial florestal (atual e futuro) para construção habitacional no município e região	3. Estimativa de potencial florestal para uso em habitação	3.1 Levantamento e análise de registros disponíveis (Inventário Florestal, LUPA-IEA, Associações Reposição Florestal) 3.2 Entrevista com produtores locais (reservas privadas e públicas) 3.3 Análise do atual mercado florestal na região	FF, IEA, IF  SBS, IBAMA, DEPRN, PFM, ARESB, IF  FF, IEA, IF
<b>D)</b> Avaliação do potencial industrial madeireiro local (desdobro, secagem preservação e beneficiamento)	4. Estimativa da produção de madeira serrada, capacidade instalada (equipamentos, mão-de-obra, etc) e destino da madeira serrada e resíduos	4.1 Levantamento e análise dos registros disponíveis (SEADE, FIESP, ABPM, ) 4.2 Entrevistas com empresas instaladas no município e região	UNESP/BAURU, HABIS, FF, IF, Sindicato e Federação dos Trabalhadores da Construção Civil (marceneiros)
<b>E)</b> Análise das parcerias e das estratégias	5. Quadro de agentes/parceiros e perfil de potencialidades 6. Estratégias para implantação e modelo de arranjo institucional	5.1 Análise das informações obtidas com os levantamentos  6.1 Seminários/reuniões com parceiros/agentes envolvidos para elaboração da estratégia a ser adotada	USP/EESC, UFSCar, FF  Todos envolvidos
<b>F)</b> Estudos Preliminares de Sistemas Construtivos para Quantificação e Análise Preliminar de Custo	7. Alternativas de S.C. para habitação em madeira 8. Estimativa de orçamento	7.1 Análise das alternativas construtivas considerando as condições locais (sócio culturais, infra-estrutura produtiva, m.o.) 8.1 Levantamento de preços dos materiais e serviços	USP/EESC, UFSCar, FF
<b>G)</b> Planejamento do Processo de Produção Experimental	9. Projeto de Produção da Unidade habitacional	9.1 Definição dos locais de produção 9.2 Definição dos equipamentos necessários 9.3 Elaboração de planos de armazenamento para cada etapa 9.4 Elaboração do sistema de controle de qualidade	USP/EESC UNESP-Bauru
<b>H)</b> Enquadramento do programa em linhas de financiamento	10. Plano de captação de recursos financeiros	10.1 Identificação e estudos de linhas de financiamento para habitações de interesse social 10.2 Análise da capacidade econômica dos usuários	CEF, CDHU, BNDES  Prefeituras, ITESP e Agente Financ.
<b>I)</b> Elaboração do Relatório Final	11. Relatório Final da <b>Fase 1</b>	11.1 Organização dos produtos obtidos em forma de relatório	HABIS/ EESC/USP

Fonte: HABIS, 1999, p.12-16.

Para melhor análise do que foi realizado na Fase I em relação à participação dos agentes, serão citados a seguir alguns dados relevantes obtidos nesta fase<sup>148</sup>, quais sejam:

- Avaliação do potencial florestal para a construção habitacional no município de Itararé e na região;
- Levantamento e caracterização da demanda habitacional urbana e rural;
- Definição das áreas para implantação dos projetos habitacionais;
- Levantamento do potencial madeireiro local;
- Estudos preliminares de sistemas construtivos para quantificação e análise preliminar de custo;
- Enquadramento do Projeto em linhas de financiamento (houve entrave para a viabilização de financiamentos em habitação de madeira);
- Análise das parcerias e das estratégias: dos contatos realizados com os municípios de Itararé, Itapeva, Buri e Taquarivaí;
- Escolha da Prefeitura Municipal de Itararé como parceira, pela disponibilidade de área para implantação do Projeto Piloto e pelo maior envolvimento da comunidade;
- Realização de um Seminário para sensibilizar os envolvidos na cadeia produtiva da madeira, em Itararé, e para viabilizar a participação continuada da comunidade local;
- Formação de um Grupo Gestor Local composto por representantes do poder público local, integrantes da cadeia produtiva e ainda outros interessados na questão;
- Definição de objetivos, desafios e recursos necessários para a implementação do Projeto em Itararé, junto com o Grupo Gestor;
- Definição de parcerias com a Prefeitura Municipal de Itararé, para a produção de 50 unidades habitacionais em área urbana;
- Definição de parceria entre a SEBRAE-Itapeva e a UNESP-Bauru para se buscar alternativas para a otimização de serrarias na região de Itapeva.

Na Fase I, as parcerias estabelecidas em Itararé foram realizadas durante a gestão municipal de 1997-2000. Nesse período foram elaboradas metas de intervenção (Quadro 9) relacionadas às áreas de habitação social, reposição florestal e geração de trabalho e renda. Tais metas seriam desenvolvidas na Fase II do Projeto.

---

<sup>148</sup> Em HABIS, 2000b.

**Quadro 9:** Objetivos gerais e metas construídas na Fase I do Projeto em Itararé<sup>149</sup>.

	<b>Objetivos gerais</b>	<b>Metas</b>
<b>Parcerias: Prefeitura Municipal de Itararé, Grupo Gestor</b>	I. Elaborar propostas de diretrizes de políticas públicas para habitação social que viabilizem a utilização de recursos locais.	1. Consolidar o Grupo Gestor local em Itararé. 2. Viabilizar a construção-piloto de um conjunto habitacional de 50 unidades em madeira de plantios florestais, no município de Itararé.
	II. Elaborar propostas de diretrizes de políticas públicas para reposição florestal, tendo em vista os usos múltiplos da floresta que viabilizem sua exploração econômica e sustentada.	
	III. Elaborar propostas de diretrizes de políticas públicas para a geração de trabalho e renda na cadeia produtiva da madeira	1. Propor alternativas para a construção de equipamentos públicos (escolas, creches, postos de saúde, etc.) em madeira de plantios florestais, móveis e outros produtos derivados. 2. Analisar propostas de novos empreendimentos na cadeia produtiva da madeira na região de Itararé. 3. Implementar uma rede de cooperação piloto entre pequenos empreendimentos da cadeia da madeira.

Fonte: Adaptado de HABIS, 2004.

Algumas dificuldades e alguns entraves foram identificados ao final da Fase I<sup>150</sup>. No relatório realizado ao final desta fase observam-se algumas questões sinalizadas em relação aos limites identificados e algumas medidas que seriam tomadas diante deles. Dentre as dificuldades surgidas já se apontavam o risco da mudança do governo municipal, a falta de interesse de órgãos financiadores de habitação para as casas de madeira, a falta de organização e a baixa tecnologia das serrarias da região, os resíduos oriundos da atividade madeireira e seu comprometimento ao meio ambiente, a baixa capacitação de mão-de-obra para a execução de casas em madeira e o preconceito em torno da habitação de madeira, como visto no Quadro 10, a seguir.

<sup>149</sup> Na análise das metas, no Quadro 12, os objetivos gerais foram decompostos em estratégias e resultados obtidos para cada uma das metas.

<sup>150</sup> HABIS, 2000a.

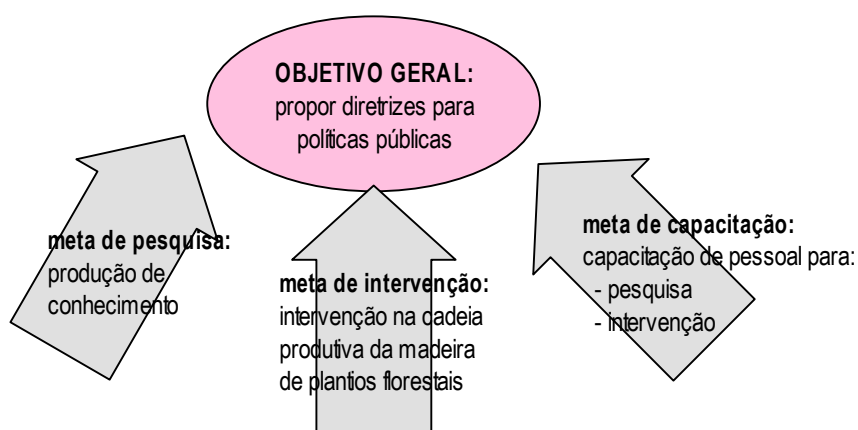
**Quadro 10:** Dificuldades surgidas ao final da Fase I e medidas, discutidas em reuniões, que seriam encaminhadas.

<b>Dificuldades</b>	<b>Medidas que seriam encaminhadas</b>
Adequação de projetos habitacionais em madeira dentro das linhas de financiamentos regulares existentes, visando atender a população de baixa renda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Encaminhar uma proposta de projeto construtivo detalhado e orçamento para a aprovação pela Caixa Econômica Federal;</li> <li>- Desenvolver propostas para normatização de edificações em madeira e estudos para o enquadramento da madeira em linhas regulares.</li> </ul>
Baixo patamar tecnológico e organizacional das pequenas serrarias da região.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Encaminhar junto ao SEBRAE em parceria com a UNESP/Bauru, um projeto que visa a otimização do processo de produção das serrarias existentes e a capacitação da mão de obra dentro do Programa de Apoio Tecnológico a Micro e Pequenas Empresas - PATME.</li> <li>- Formar uma rede de cooperação entre as pequenas serrarias para identificar possíveis afinidades entre as mesmas, como por exemplo: criação de uma unidade de secagem ou usina de tratamento para atender as várias serrarias, assim como o aproveitamento de resíduos. Outra alternativa é a utilização de linhas de financiamento para a modernização das pequenas serrarias.</li> </ul>
Impacto ambiental negativo devido à geração de grande quantidade de resíduos oriundos da atividade madeireira.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formar de uma rede de pesquisadores de diversa universidades para em conjunto com empresas da região encontrar soluções econômicas no aproveitamento destes resíduos.</li> <li>- Contactar o Sebrae para incentivar o desenvolvimento de um projeto PATME especificamente sobre esta questão.</li> </ul>
Baixa oferta de matéria-prima e aproveitamento inadequado das toras de maior diâmetro (baixo valor agregado dos produtos) em função da atividade exploratória desordenada e da falta de replantio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conscientizar e encaminhar alternativas para a utilização mais nobre e racional de toras de maior diâmetro.</li> <li>- Apresentar alternativas aos empresários locais para que diversifiquem as atividades, propondo novos produtos florestais que agreguem maior valor a matéria-prima, como é o caso da possibilidade de produção de componentes construtivos e móveis.</li> <li>- Encaminhar propostas de utilização racional dos recursos florestais existentes nos hortos, representando grande volume de madeira (cerca de 10.000 ha), para a construção de habitação de interesse social e de equipamentos públicos.</li> <li>- Realizar levantamentos de técnicas de manejo adequados e rentáveis para estimular a atividade de reflorestamento principalmente em pequenas propriedades agrícolas, através de incentivos na participação em consórcios agro-florestal.</li> </ul>
Existência de mão de obra de baixa capacitação na produção de componentes construtivos e na montagem das habitações	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar projetos de financiamento para capacitação de mão-de-obra.</li> <li>- Constituir parcerias com instituições de ensino local para a formação de pessoal nas várias etapas da produção (ETM – Itapeva, Sebrae, Sindicatos).</li> </ul>
Período de transição dos governos municipais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar reuniões para a formação e consolidação de um grupo de trabalho local (comitê gestor), com participantes da sociedade civil organizada, empresários e representantes concursados da prefeitura para evitar que o trabalho desta iniciativa em andamento, corra o risco de ser interrompida. Em Itararé já existe um grupo consolidado que está preparando um plano de ações para a eventual mudança de prefeito.</li> </ul>
Preconceito pela madeira como material de construção.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construir uma Casa Modelo na região central de Itararé onde a prefeitura já disponibilizou uma área para aumentar a confiabilidade na qualidade destas edificações.</li> <li>- Utilizar a madeira para a construção de equipamentos públicos como: delegacias, postos de saúde, escolas, creches e outros.</li> <li>- permitir a participação dos futuros usuários, principalmente junto ao Grupo Gestor para permitir maior compreensão e envolvimento no Projeto, dando a possibilidade de visualizarem os benefícios diretos com o uso múltiplo da floresta (geração de trabalho, renda e moradias) e principalmente tornando-se divulgadores por possuírem uma habitação de qualidade.</li> </ul>

Fonte: HABIS, 2000a.

### 4.1.2 A mudança do cenário

A 2ª fase<sup>151</sup> direcionou a estratégia geral em três caminhos: produção de conhecimento através das pesquisas, intervenção na cadeia produtiva e capacitação pessoal, tanto para a pesquisa quanto para a intervenção (Figura 3).



**Figura 3:** Esquema de estratégia geral de Projeto. Fonte: HABIS, 2002.

A estratégia geral foi propor diretrizes para políticas públicas com envolvimento e aumento da participação dos agentes da cadeia produtiva, dos representantes do poder público local e da comunidade interessada na questão. Isso foi feito por meio da capacitação e fortalecimento do Grupo Gestor para coordenar as ações necessárias para a implementação do Projeto<sup>152</sup>.

As parcerias consolidadas na Fase I indicaram o município de Itararé como objeto de intervenção, de pesquisa e de capacitação de pessoal para a 2ª fase. O mapa cognitivo mostrado no Quadro 7 apresentou também os objetivos gerais das 2ª e 3ª fases, as atividades desenvolvidas na 1ª fase e as estratégias gerais a serem implementadas na 2ª fase. As metas, os produtos, as etapas e as parcerias elaborados para esta fase encontram-se detalhados do Quadro 11 e estão divididos em metas para: Projeto, Casa Modelo, Núcleo Habitacional, Termos de Garantia e Diretrizes de Políticas Públicas.

---

<sup>151</sup> As atividades da Fase II tiveram início em agosto de 2001. Entre as duas fases observa-se um intervalo de 1 ano em que esperava-se a resposta da FAPESP quanto a disponibilização de recursos para o financiamento da pesquisa.

<sup>152</sup> HABIS, 2004.

**Quadro 11:** Metas, produtos, etapas e parcerias da Fase II do Projeto Políticas Públicas.

	<b>Metas</b>	<b>Produtos</b>	<b>Etapas</b>	<b>Parceria</b>
<b>PROJETO</b>	<b>J)</b> Seleção dos moradores para Núcleos Habitacionais	12. Lista de critérios para seleção dos moradores 13. Moradores selecionados	12.1 Definição dos critérios para seleção dos moradores 13.1 Reunião pública para seleção dos moradores	
	<b>K)</b> Anteprojeto arquitetônico da unidade habitacional	14. Anteprojeto arquitetônico da unidade habitacional	14.1 Análise de condicionantes sócio-econômicas e culturais 14.2 Elaboração de anteprojeto arquitetônico.	USP/EESC, UFSCar USP/EESC, UFSCar
	<b>L)</b> Elaboração do projeto executivo	15. Projeto executivo de arquitetura e complementares	15.1 Elaboração de projeto executivo de arquitetura. 15.2 Elaboração de projeto executivo de instalações prediais elétricas e hidráulicas. 15.3 Projeto da fabricação de componentes.	USP/EESC, UFSCar,
<b>CASA MODELO</b>	<b>M)</b> Revisão do projeto da casa modelo	16. Projeto da casa modelo revisado	16.1 Revisão do projeto arquitetônico e complementar da casa modelo.	USP/EESC, UFSCar,
	<b>N)</b> Elaboração do projeto urbanístico	17. Projeto Urbanístico	17.1 Elaboração dos projetos urbanísticos e locação das unidades.	
	<b>O)</b> Pré-fabricação dos componentes da Casa Modelo	18. Plano de fabricação	18.1 Aquisição de madeira seca. 18.2 Aquisição de materiais e componentes complementares. 18.3 Adaptação de dispositivos de produção em instalações existentes. 18.4 Planos de cortes. 18.5 Preservação e secagem. 18.6 Fabricação de componentes. 18.7 Plano de expedição e estocagem.	USP/EESC, UFSCar, Prefeituras, FF
	<b>P)</b> Montagem da Casa Modelo	19. Plano para execução em canteiro de obras	19.1 Infra-estrutura (fundações). 19.2 Montagem estrutural portante e cobertura. 19.3 Instalações prediais hidráulicas e elétricas. 19.4 Esquadrias, revestimentos e acabamentos.	USP/EESC, UFSCar, Prefeituras
<b>NÚCLEO HABITACIONAL</b>	<b>Q)</b> Aperfeiçoamento do Projeto para Produção seriada	20. Projeto da Casa Modelo aperfeiçoado 21. Projeto de Produção seriada	20.1 Análise das dificuldades encontradas nas etapas de produção da casa modelo 21.1 Elaboração das alterações necessárias ao Projeto de Produção, considerando os dados de produção da casa modelo e a produção seriada	USP/EESC, UFSCar, USP/EESC, UFSCar, Prefeituras
	<b>R)</b> Pré-fabricação seriada dos componentes	22. Plano de fabricação  23. Componentes pré-fabricados	22.1 Aquisição de pré-cortados secos e preservados. 22.2 Aquisição de materiais e componentes complementares 22.3 Adaptação de instalações e dispositivos de produção. 22.4 Fabricação de componentes. 23.1 Expedição e estocagem	Prefeituras, FF,  Empresas Locais, Prefeituras, FF

		<b>Metas</b>	<b>Produtos</b>	<b>Etapas</b>	<b>Parceria</b>
<b>FASE II</b>		<b>S) Planejamento do canteiro</b>	24. Plano para organização e operação de mutirão 25. Equipes de montagem constituídas 26. Plano de Implantação de canteiro de obra	24.1 Montagem das equipes e atribuição de tarefas.  25.1 Treinamento das equipes  26.1 Instalação do canteiro de obra	Prefeituras, Empresas Locais
		<b>T) Execução em Canteiro</b>	27. Plano para execução das obras em canteiro   28. Casas construídas	27.1 Plano para contratação de serviços de terceiros. 27.2 Infra-estrutura (fundações). 27.3 Montagem da estrutura portante e cobertura. 27.4 Instalações prediais hidráulicas e elétricas. 27.5 Esquadrias, revestimentos e acabamentos. 28.1 Execução do entorno	
	<b>TERMOS de GARANTIA</b>	<b>U) Elaboração de Requisitos para melhoria da Qualidade do Produto</b>	29. Lista de requisitos para melhoria da Q P	29.1 Elaboração de requisitos para preservação da madeira. 29.2 Elaboração de requisitos para proteção da unidade habitacional 29.3 Elaboração de requisitos para implantação de núcleos habitacionais	USP/EESC, IPT, ABPM USP/EESC, IPT  USP/EESC, UFSCar
		<b>V) Elaboração de Requisitos para implantação Urbana de casas de madeira</b>	30. Lista de requisitos para implantação Urbana de casas de madeira	30.1 Elaboração de requisitos para implantação urbana de casas de madeira.	USP/EESC, UFSCar, IPT
	<b>DIRETRIZES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>W) Proposição de Diretrizes para Política de Reflorestamento</b>	31. Diretrizes para Políticas e Programas de reflorestamento	31.1 Elaboração de cenários para produção de casas de madeira  31.2 Elaboração de projeções de demanda de madeira com vistas a uso múltiplo da floresta	SMA/FF, EESC/USP, FARESP  SMA/FF, EESC/USP
		<b>X) Proposição de Diretrizes para Política Habitacional utilizando madeira</b>	32. Diretrizes para Políticas Habitacionais utilizando madeira	32.1 Elaboração de Diretrizes para Políticas Habitacionais utilizando madeira	SH, Prefeituras,
		<b>Y) Proposição de Diretrizes para Política de Geração de Trabalho e Renda na cadeia produtiva de Habitação em madeira</b>	33. Diretrizes para Políticas de geração de trabalho e renda na cadeia produtiva de habitação em madeira	33.1 Elaboração de Diretrizes para Política de Geração de Trabalho e Renda na cadeia produtiva de Habitação em madeira	MT, Prefeituras, Sindicatos
		<b>Z) Elaboração do Relatório Final</b>	34. Relatório Final da Fase 2	34.1 Organização dos resultados alcançados nas etapas em forma de relatório final	HABIS/ EESC-USP / UFSCar

Fonte: HABIS, 1999, p.12-16.

No momento em que seriam executadas as metas da Fase II (no período entre a finalização da Fase I e a aprovação da Fase II) o Projeto foi interrompido por um ano. Este período coincidiu com as eleições municipais que, no caso de Itararé, resultaram na mudança da

gestão da prefeitura. O novo prefeito (2001-actual) fazia oposição política ao antigo dirigente, o que comprometeu os compromissos firmados anteriormente (1997-2000).

Dentre os obstáculos enfrentados na Fase II, entre o período de agosto de 2001 e outubro de 2002, a falta de apoio da Prefeitura Municipal de Itararé foi, certamente, o maior deles. O apoio restringiu-se a disponibilização de técnicos do quadro permanente para participação das reuniões do Grupo Gestor. Não foram obtidas nem contrapartidas econômicas, nem o terreno para a implantação da construção piloto de 50 casas em madeira, conforme já havia sido firmado na gestão anterior.

O Quadro 12 apresenta as metas traçadas para cada objetivo dentro do Projeto, as estratégias adotadas e os entraves identificados. Em relação aos agentes participantes observa-se: o enfraquecimento do Grupo Gestor e a indisponibilidade de seus integrantes na realização de reuniões<sup>153</sup>, a ausência de apoio da Prefeitura de Itararé, a ausência de articulação com outras instituições afins e a não obtenção de apoio do SEBRAE.

**Quadro 12:** Metas de “Diretrizes para Políticas Públicas”, estratégias adotadas e entraves ocorridos no município de Itararé, na execução da Fase II.

2000 – Projeto Fase II		2001 e 2002 – Execução da Fase II	
Objetivos gerais	Metas	Estratégias adotadas entre jul/01 a jul/02	Entraves ocorridos entre ago/02 e out/02
Parcerias: Prefeitura Municipal de Itararé, Grupo Gestor e ITESP.  <b>I:</b> Elaborar propostas de diretrizes de políticas públicas para habitação social que viabilizem a utilização de recursos locais.	1. Consolidar o Grupo Gestor local em Itararé.	Projeto “Capacitação de Grupo Gestor do município de Itararé para coordenação de intervenções relacionadas à cadeia produtiva da madeira de plantios florestais”.	- Enfraquecimento do Grupo; - Indisponibilidade de tempo dos integrantes do Grupo para realizar reuniões.
	2. Viabilizar a construção-piloto de um conjunto habitacional de 50 unidades em madeira de plantios florestais, no município de Itararé.	Projeto “Assessoria para elaboração de projeto e construção de 50 unidades habitacionais em madeira de plantios florestais, no município de Itararé”;	- Ausência de apoio da Prefeitura; - Indefinição da gleba a ser disponibilizada para implantação das unidades; - Não identificação dos moradores; - Não envolvimento de engenheiros e arquitetos do local no Projeto; - Na ocasião, a prefeitura obteve outro projeto de financiamento de habitação social (HABITETO – CDHU).
	3. Consolidar o Grupo Gestor local (assentamento rural) para coordenar a produção piloto e construção de 20 moradias.	Suspensas, devido a: falta de recursos humanos para composição da equipe de pesquisadores; falta de oportunidade de parceria com ITESP; articulação com Banco da Terra não ocorreu porque já havia projeto e sistema construtivo pronto e não foi feita parceria com os novos grupos do Banco da Terra.	
	4. Viabilizar a construção-piloto de 20 casas em madeira de plantios florestais, em um assentamento rural a ser definido junto ao ITESP.		

<sup>153</sup> O enfraquecimento do Grupo também pode ser identificado por meio de listas de presenças das reuniões.



<p><b>II:</b> Elaborar propostas de diretrizes para políticas públicas para reposição florestal, tendo em vista os usos múltiplos da floresta que viabilizem sua exploração econômica e sustentada.</p>		<p>Projeto “Reposição florestal em pequenas propriedades da região do município de Itararé”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de apoio da Prefeitura Municipal de Itararé;</li> <li>- Baixa informação técnica sobre o assunto;</li> <li>- Baixo envolvimento do Grupo Gestor com o Projeto;</li> <li>- Não identificação dos pequenos produtores interessados;</li> <li>- Ausência de articulação com outras instituições afins.</li> </ul>
<p><b>III:</b> Elaborar propostas de diretrizes de políticas públicas para geração de trabalho e renda na cadeia produtiva da madeira.</p>	<p>1. Propor alternativas para a construção de equipamentos públicos (escolas, creches, postos de saúde) em madeira de plantios florestais, móveis e outros produtos derivados.</p>	<p>Projeto “Construção de centro de referência em madeira de plantios florestais no município de Itararé”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indefinição de terreno para a construção do Centro;</li> <li>- Ausência de apoio da Prefeitura Municipal de Itararé;</li> <li>- Não realização da capacitação de engenheiros e arquitetos locais.</li> </ul>
	<p>2. Analisar propostas de novos empreendimentos na cadeia produtiva da madeira na região de Itararé.</p>	<p>Projeto “Geração de Trabalho e renda no município de Itararé na cadeia produtiva da madeira de plantios florestais - fabricação de componentes construtivos, móveis e pequenos artefatos”;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não obtenção do apoio do SEBRAE;</li> <li>- Ausência de apoio da Prefeitura Municipal de Itararé;</li> <li>- Não identificação do grupo de interessados em formar empreendimento;</li> <li>- Não viabilização da construção-piloto de 50 unidades habitacionais em Itararé;</li> <li>- Indefinição de um responsável pelo projeto no Grupo Gestor.</li> </ul>
	<p>3. Implementar uma rede de cooperação piloto entre pequenos empreendimentos da cadeia da madeira.</p>	<p>Projeto “Produção de esquadrias para habitação social em pequenas marcenarias no município de Itararé”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não identificação de interessados na produção de esquadrias;</li> <li>- Falta de recursos para desenvolvimento e ensaios de protótipos de esquadrias.</li> </ul>
		<p>Suspensa, devido a: falta de perspectiva de ganhos imediatos, falta de capital de giro, número reduzido de participantes, baixa credibilidade do poder público.</p>	

Fonte: HABIS, 2004, p.75.

Nesta fase, os entraves surgidos mudaram o cenário favorável que existia na Fase I, e o Projeto passou por obstáculos que impediram a sua execução naquele município. No próximo capítulo são analisados, por meio de entrevistas e de leituras dos relatórios, quais os entraves que impediram que o Projeto fosse executado em Itararé. Observa-se que tais entraves estão relacionados, principalmente aos grupos de agentes daquele município. Diante desse contexto, o Projeto Políticas Públicas mostrou-se inviável no município de Itararé, o que fez a pesquisa ser executada em outro município da região.

Esse Projeto representa uma tentativa de implementação de práticas de desenvolvimento local na perspectiva de uma gestão mais participativa. Logo, o objeto empírico insere-se no debate sobre a participação democrática na formulação de políticas públicas para habitação social em pequenos municípios, possibilitando solucionar a lacuna de conhecimento dessa pesquisa.

## **4.2 A região sudoeste do estado de São Paulo como oportunidade para viabilizar programas de habitação social em madeira com desenvolvimento local regional**

A região sudoeste do estado de São Paulo possui considerável disponibilidade de recurso florestal madeireiro, apresenta concentração de riquezas naturais e grandes áreas de plantios florestais. Por outro lado, essa riqueza contrasta com a carência habitacional, com condições precárias de moradia e com o baixo poder aquisitivo de dezenas de municípios dessa região, caracterizados pelos baixos indicadores de desenvolvimento econômico e social, segundo o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)<sup>154</sup>. A região possui 23 municípios que pertencem ao Programa Comunidade Solidária e necessita de incentivos para um melhor aproveitamento de seus recursos de modo que possa agregar valor à matéria prima e possibilitar outras alternativas de geração de renda.

Desde 1998 a madeira serrada desta região vem sendo objeto de estudo devido ao seu grande potencial de desenvolvimento na cadeia produtiva da madeira de plantios florestais. Nesta região encontra-se o município de Itararé, um dos escolhidos como objeto empírico da pesquisa desenvolvida pelo HABIS e apoiada pela FAPESP, a qual foi vista detalhadamente no item 4.1.

### **4.2.1 Sobre o Potencial Florestal na Região**

Para analisar o potencial florestal da região foi utilizado o “Inventário Florestal das Áreas Reflorestadoras do Estado de São Paulo”<sup>155</sup>, no qual são apresentadas as áreas reflorestadas sob três enfoques: 1) das regiões político-administrativas; 2) dos Pólos de Reflorestamento; e, 3) das unidades de gerenciamento de recursos hídricos. No âmbito desta pesquisa de mestrado destacaram-se os dois primeiros enfoques.

Em relação à Região Administrativa do estado, o Inventário apresenta que as áreas reflorestadas equivalem a 770.010 hectares, que correspondem a 3,1% da área total do

---

<sup>154</sup> Disponível em <<http://www.infopoliticas.sp.gov.br/spd/iprs-def.htm>> Acesso em 14 de maio 2004.

<sup>155</sup> KRONKA, 2002. O trabalho de Kronka apresenta um diagnóstico atualizado (por meio de análise digital de imagens orbitais recentes: 1999-2000), com resultados importantes para o planejamento do setor florestal. Neste trabalho foram quantificadas todas as áreas reflorestadas, cujas informações estão disponibilizadas de acordo com as necessidades do setor usuário. Foi estruturada base digital que possibilita o monitoramento da matéria-prima florestal mediante análises periódicas em intervalos de tempo regulares, com o propósito de estudar e avaliar a dinâmica das mudanças.

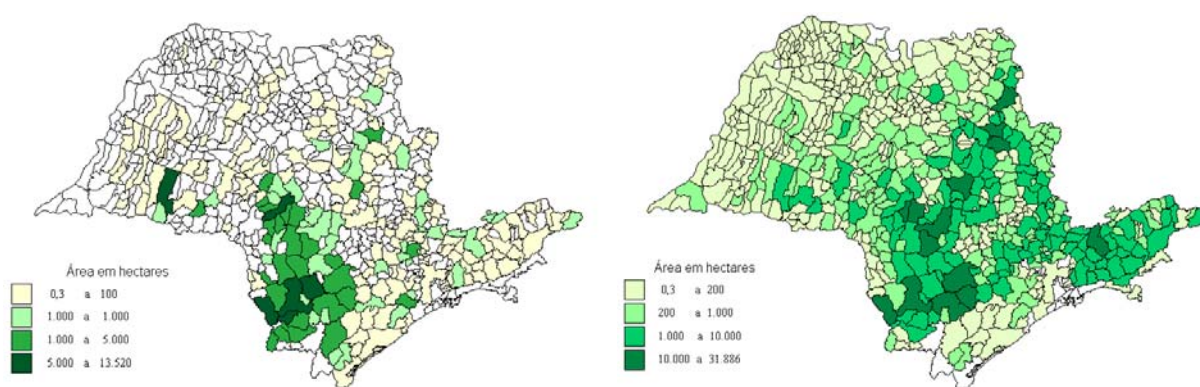
estado. Esse valor é detalhado na Tabela 2, onde é possível perceber que destes 770.010 ha, 611.516 ha (79,4%) correspondem às áreas com *Eucalyptus* e 158.494 ha (20,6%) com *Pinus*.

**Tabela 2:** Áreas reflorestadas com *Eucalyptus* e *Pinus* no Estado de São Paulo em 1999-2000.

Região Administrativa	Gênero (Área em ha)			Distribuição
	<i>Eucalyptus</i>	<i>Pinus</i>	Total	
Araçatuba	892	115	1.007	0,1%
Bauru	47.087	20.150	67.237	8,7%
Campinas	100.906	9.099	110.005	14,3%
Litoral	4.122	4.378	8.500	1,1%
Marília	5.186	3.700	8.886	1,2%
Presidente Prudente	2.131	7.436	9.567	1,2%
Ribeirão Preto	91.501	5.554	97.055	12,6%
São José do Rio Preto	2.315	46	2.361	0,3%
São Paulo	57.307	6.590	63.897	8,3%
Sorocaba	233.406	92.664	326.070	42,3%
Vale do Paraíba	66.663	8.762	75.425	9,8%
<b>Total</b>	<b>611.516</b>	<b>158.494</b>	<b>770.010</b>	

Fonte: Kronka, 2002, p.15.

A tabela indica que a Região Administrativa de Sorocaba (onde se encontra localizado o município de Itararé – objeto do estudo de caso desta pesquisa de mestrado) concentra 326.070 hectares, o que corresponde a 42,3% de toda a área reflorestada do estado. A Figura 4, a seguir, ilustra a concentração de plantios de *Pinus* e *Eucalyptus* nessa região.



**Figura 4:** À esquerda áreas de plantio de *Pinus*. À direita de *Eucalyptus* no estado de São Paulo de acordo com os municípios. Fonte: CATI, 2003.

Na análise da evolução do reflorestamento no estado de São Paulo observa-se que o maior número das áreas reflorestadas ocorreu entre 1962 e 1971-73, período de incentivos fiscais para o reflorestamento, quando este teve um crescimento de 79,3%. Na Tabela 3 pode ser observada a evolução dessas áreas no estado e, especificamente, na Região Administrativa de Sorocaba.

**Tabela 3:** Dados comparativos entre as Áreas Reflorestadas (*Eucalyptus*, *Pinus* e outros) nos períodos de 1961-62, 1971-73, 1991-92 e 1999-2000 no Estado de São Paulo e na Região Administrativa de Sorocaba.

Local	Período (Área ha)					
	1961-62	1971-73	1991-92	Evolução%	1999-2000	Evolução%
Estado de São Paulo	372.900	641.420	812.523	26,7	770.010	-5,2
Região Adm. de Sorocaba	-	234.920	360.117	53,3	326.070	-9,5

Fonte: Adaptado de Kronka, 2002, p.16.

Como visto, a Região de Sorocaba é aquela que concentra as áreas mais expressivas – 326.070 hectares –, o que corresponde a 42,3% de toda a área reflorestada do estado. Essa região engloba 18 municípios da Região de Governo (RG) de Itapeva, são eles: Apiaí, Barra do Chapéu, Bom Sucesso de Itararé, Buri, Capão Bonito, Guapiara, Iporanga, Itaberá, Itaóca, Itapeva, Itapirapuã Paulista, Itararé, Nova Campina, Ribeira, Ribeirão Branco, Ribeirão Grande, Riversul e Taquarivaí.

Nas áreas que abrangem as maiores concentrações de reflorestamento, foram estabelecidos pólos, que a partir de Kronka<sup>156</sup>, foram delimitadas por um perímetro circular originado em determinada localidade que identifica o pólo e onde são também representados os seguintes elementos: superfície de reflorestamento, infra-estrutura viária, limites municipais e perímetros urbanos. Fundamentada nessa conceituação, Kronka delimitou no Estado de São Paulo, cinco pólos de reflorestamento, indicados na Tabela 4, a seguir.

**Tabela 4:** Identificação dos cinco municípios com as maiores áreas de reflorestamento dentro de cada um dos Pólos.

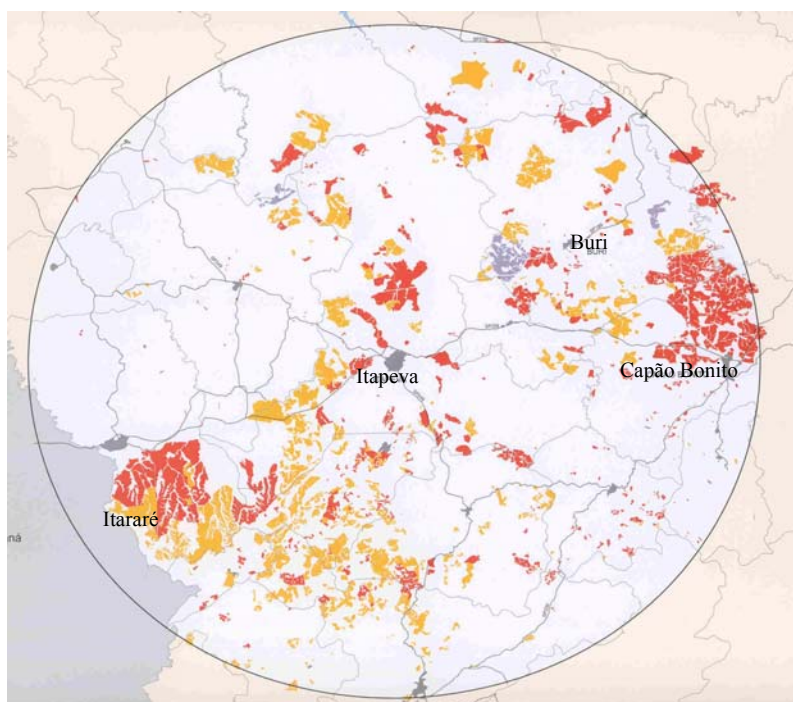
Pólo de Reflorestamento	Município (ha)	Área Reflorestada (ha)	% em Relação ao Pólo
Botucatu / Itatinga / Agudos	Itatinga	27.617	16,9
	Botucatu	18.549	11,4
	Agudos	18.358	11,3
	Lençóis Paulista	17.788	10,9
	Angatuba	14.352	8,8
<b>Total</b>		<b>96.664</b>	<b>59,2</b>
Itapeva / Capão Bonito / Buri	Itapeva	28.253	22,5
	Itararé	22.532	17,9
	Buri	20.466	16,3
	Capão Bonito	16.773	13,3
	Nova Campina	9.429	7,5
<b>Total</b>		<b>97.452</b>	<b>77,5</b>
Bragança Paulista / Salesópolis / Campos do Jordão	Moji das Cruzes	11.783	7,9
	Salesópolis	10.694	7,1
	Paraibuna	10.555	7,1
	Biritiba Mirim	6.993	4,7

<sup>156</sup> KRONKA, 2002.

	São José dos Campos	6.335	4,2
<b>Total</b>		<b>46.360</b>	<b>30,9</b>
Itapetininga / Pilar do Sul / Sorocaba	São Miguel Arcanjo	16.574	16,8
	Capão Bonito	13.816	14,0
	Itapetininga	13.536	13,7
	Pilar do Sul	10.969	11,1
	Itu	4.676	4,7
<b>Total</b>		<b>59.572</b>	<b>60,4</b>
Itirapina / Luis Antônio / Mogi Guaçu	Altinópolis	15.215	11,2
	São Simão	14.525	10,7
	Brotas	13.330	9,8
	Mogi Guaçu	10.620	7,8
	Sta. Rita do Passa Quatro	10.490	7,7
<b>Total</b>		<b>64.180</b>	<b>47,3</b>

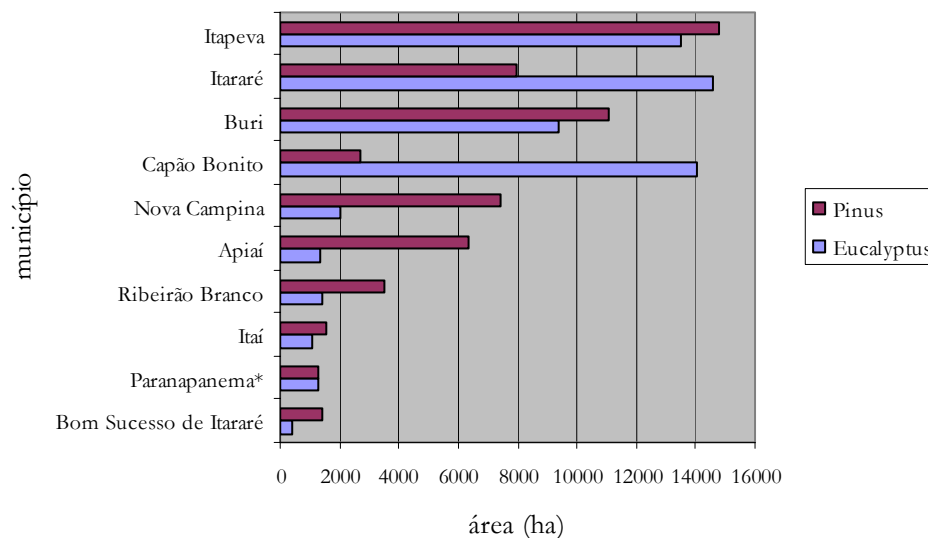
Fonte: Kronka, 2002, p.106.

Nota-se, de acordo com a Tabela 4, que o pólo de maior área de reflorestamento é o de “Itapeva / Capão Bonito / Buri”, onde os cinco municípios mais expressivos em área reflorestada correspondem a Itapeva, Itararé, Buri, Capão Bonito e Nova Campina. A Figura 5, a seguir, ilustra o mapa desse pólo, onde as manchas vermelhas correspondem à distribuição dos plantios de *Eucalyptus* e as amarelas à distribuição de plantação de *Pinnus*.



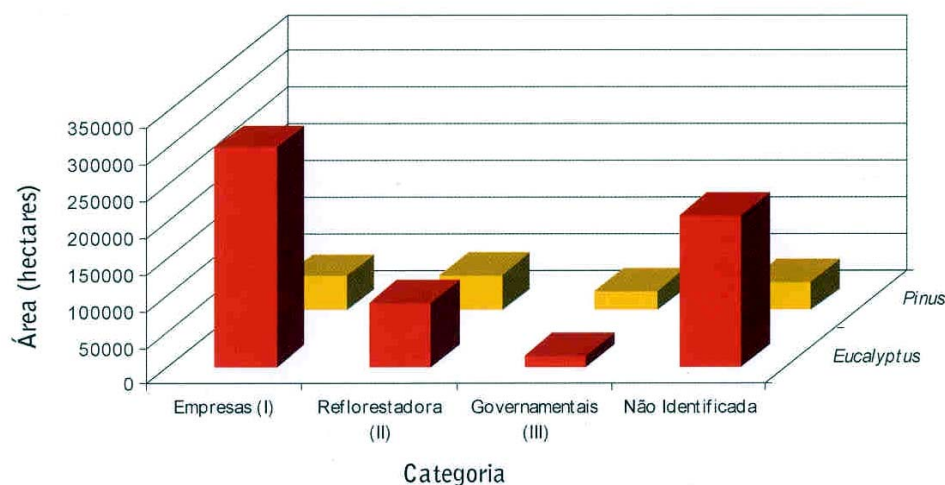
**Figura 5:** Pólo de Reflorestamento Itapeva / Capão Bonito / Buri. Fonte: Kronka, 2002, p.111.

Quando se relacionam os 05 municípios mais expressivos em termos de reflorestamento, nesse pólo, observa-se a presença dos principais municípios objetos da pesquisa do Projeto Políticas Públicas desenvolvido pelo HABIS: Itararé e Itapeva (Figura 6).



**Figura 6:** Área plantada dos dez municípios com quantidades mais expressivas do Pólo de Reflorestamento de "Itapeva/Capão Bonito/Buri". Fonte: Kronka, 2002.

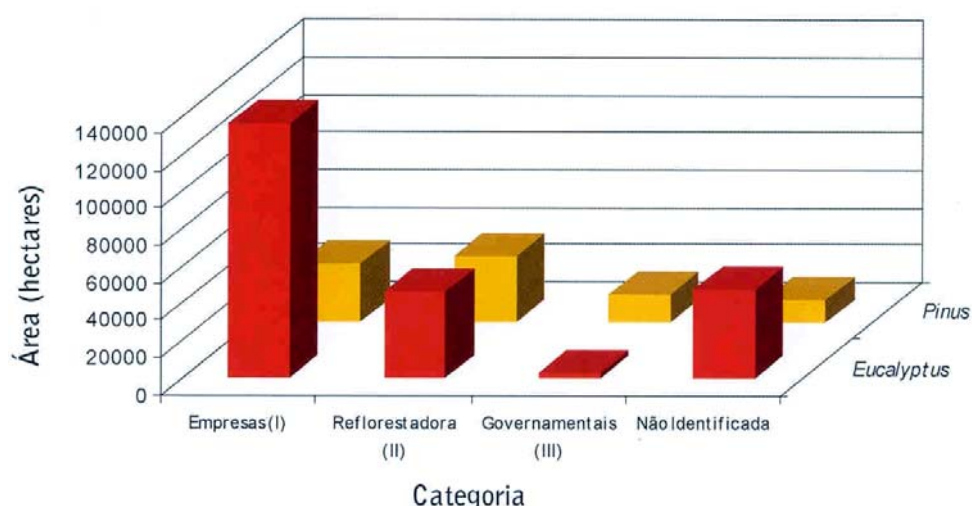
Na análise relacionada aos detentores ou proprietários das áreas com reflorestamento, o estado de São Paulo indica que as empresas do setor celulósico-papeleiro e de chapas detêm a maior parte (45,1%). Aproximadamente 33,7% das áreas com *Eucalyptus* são classificadas na categoria "não identificado", isto é, plantios pertencentes a pequenos proprietários, os quais não foram detalhados na pesquisa de Kronka (Figura 7).



**Figura 7:** Detentores das áreas de reflorestamento do Estado de São Paulo. Fonte: Kronka, 2002, p.20.

Na região Administrativa de Sorocaba, como demonstra a Figura 8, a maior parte dos detentores das áreas com reflorestamento são as empresas do setor celulósico-papeleiro e de chapas (51,2%), enquanto as reflorestadoras detêm as maiores áreas com *Pinus*, 34.707 ha (37,5%), e o setor Governamental (Instituto Florestal e IBAMA) detém área expressiva, equivalente a 14.524 ha (15,7%).





**Figura 8:** Detentores das áreas de reflorestamento da Região Administrativa de Sorocaba. Fonte: Kronka, 2002, p.37.

O pólo de reflorestamento de “Itapeva / Capão Bonito / Buri”, apresenta uma área total de reflorestamento de 125.829 ha, sendo 64.169 ha com *Eucalyptus* e 61.660 ha com *Pinus*, que constituem uma área de 16,3% do total reflorestado do estado. Na indicação das vinculações dos plantios existentes no pólo verifica-se que 65,1% das áreas de *Eucalyptus* estão vinculadas às empresas do setor celulósico-papeleiro, de chapas e matéria-prima para energia e 12,3% às reflorestadoras e a pequenos produtores. Com relação ao *Pinus*, 38,9% estão vinculados às empresas (I), 41,2% às Reflorestadoras (II) e 9,2% às Entidades Governamentais (III) (Tabela 5).

**Tabela 5:** Vinculação dos plantios existentes no Pólo de Reflorestamento de “Itapeva / Capão Bonito / Buri”, de acordo com as categorias estabelecidas.

Categorias	Gênero (área em ha)		
	<i>Eucalyptus</i>	<i>Pinus</i>	Total
Empresas	300.089	46.960	<b>347.049</b>
Reflorestadoras	88.922	48.490	<b>137.412</b>
Governamentais	16.220	25.228	<b>41.448</b>
Não identificadas	206.286	37.815	<b>244.101</b>
<b>Total</b>	<b>611.517</b>	<b>158.494</b>	<b>770.010</b>

I – Empresas do setor celulósico-papeleiro, chapas e matéria-prima para energia.

II – Reflorestadoras e pequenos reflorestadores produtores de matéria-prima para diferentes finalidades (processamento mecânico, material energético, celulose, chapas, construções rurais e energia).

III – Entidades governamentais (Instituto Florestal e IBAMA).

Fonte: Kronka, 2002, p.114.

Segundo levantamento de Galozzi et al. (apud Kronka), sobre os plantios na região a partir de 1978, tem-se uma redução gradual até os dias atuais de 13,6% (26.672 ha) para o *Pinus*

e 10,2% para o *Eucalyptus* (113.314 ha)<sup>157</sup>. Em análise de Yuba<sup>158</sup> observa-se que essa redução nos plantios florestais pode ter influenciado a baixa oferta de madeira de plantios florestais não apenas no estado de São Paulo, o que trouxe como consequência o aumento nos preços da tora, cujo valor pôde ser acompanhado desde o início do Projeto de Políticas Públicas “Habitação de interesse social como alternativa para usos múltiplos da floresta”. Os preços médios no início do Projeto, em 1999, eram de R\$ 150,00/m<sup>3</sup> de *Pinus* serrado em Itararé e Itapeva, e em 2004 os preços mínimos encontrados eram de R\$ 300,00/m<sup>3</sup> para *Pinus* de primeira classe. Outro fator apontado por Yuba em relação ao aumento do preço da tora, foi o controle do preço da madeira pelos grandes detentores (empresas do setor de celulose e papel).

Cabe destacar que o Estado é detentor de aproximadamente 41.000 ha de área de reflorestamento no pólo de “Itapeva / Capão Bonito / Buri”. Esse plantio poderia ser direcionado para a produção de habitação social e equipamentos sociais.

Em relação à qualidade da madeira, Gava indica que está diretamente relacionada às condições de manejo da floresta. Na região, como há um predomínio de áreas destinadas para a produção de celulose, papel e chapas, além das atividades de resinagem, a madeira proveniente desses plantios provavelmente não possui qualidade suficiente para um maior aproveitamento de madeira serrada, bem como para a produção de componentes para habitação<sup>159</sup>. Gava acrescenta que, embora a maior parte destes plantios possua idades superiores de 15 anos, teoricamente apropriada a fornecer madeira adequada a produção de madeira serrada, isso não acontece visto que esses plantios não foram manejados prevendo esse tipo de uso<sup>160</sup>.

A partir destes dados, o projeto desenvolvido no município de Itararé pelo HABIS indicava a necessidade de políticas públicas que estimulassem a reposição florestal nesta região, com manejo adequado, principalmente para atender os usos múltiplos da floresta (fabricação de móveis, edifícios e outros produtos) e manutenção das pequenas serrarias, as

---

<sup>157</sup> GALOZZI et al. apud KRONKA, 2002, realizou um levantamento em 30 municípios dessa região, durante os períodos de 1971-73, 1978, 1991-92 e 1999-2000, divididos por sub-regiões.

<sup>158</sup> YUBA, 2005.

<sup>159</sup> GAVA, 2005, descreve etapas e limites na utilização da madeira de *Pinus* na produção de habitação social.

<sup>160</sup> GAVA, 2005.



quais estavam perdendo competitividade em função da elevação dos preços das toras devido a sua baixa oferta<sup>161</sup>.

#### **4.2.2 Sobre a Disponibilidade de Serrarias na Região**

Na região sudoeste do estado de São Paulo existem cerca de 200 serrarias em operação<sup>162</sup>, das quais aproximadamente 75% poderiam ser consideradas pequenos empreendimentos. Identificou-se, nessas serrarias, precariedade das condições de trabalho, obsolescência dos equipamentos e dificuldades financeiras em função da elevação do custo da matéria prima e o baixo preço dos produtos comercializados<sup>163</sup>.

Os principais produtos disponibilizados por essas serrarias são tábuas, embalagens, *pallets*, bobinas, carvão e briquetes que são produtos de baixo valor agregado e praticamente descartáveis. Além disso, sua atividade vem resultando na produção de grande quantidade de resíduos que são lançados ao meio ambiente (em cursos d'água e queimadas), alvos de constante fiscalização pela CETESB<sup>164</sup>. Constitui também uma dificuldade a esses empreendimentos a falta de desarticulação do setor madeireiro na região.

Constata-se, segundo relatório do Grupo HABIS, que para minimizar os problemas das serrarias da região e aproveitar as oportunidades colocadas pelo mercado e pelo potencial existente neste pólo, é necessário criar programas para melhoria do processo e dos produtos das pequenas serrarias e procurar novas formas de relações entre as mesmas, na perspectiva da formação de redes de cooperação.

Em levantamento realizado por Gava em dez pequenas e médias serrarias da região sudoeste do estado foram verificados os produtos e a porcentagem de produção de madeira de primeira, segunda e terceira classes<sup>165</sup> (Quadro 13). O estudo revelou que geralmente essas empresas enfrentam muitas dificuldades e acumulam prejuízos, pois possuem baixa capacidade produtiva e de investimento. No Quadro apresentado é possível verificar que essas serrarias trabalham com produtos que agregam pouco valor, como madeira serrada

---

<sup>161</sup> HABIS, 2000a.

<sup>162</sup> Conforme levantamento realizado pelo SEBRAE e pelas prefeituras da região.




<sup>163</sup> HABIS, 2002.

<sup>164</sup> HABIS, 2002.

<sup>165</sup> GAVA, 2005.

para *pallets* e containeres. Além disso, quase todas operam com baixos índices de rendimento em madeira serrada por tora<sup>166</sup>.

**Quadro 13:** Dados de produtividade de 10 serrarias pesquisadas na região de Itapeva.

serraria		m <sup>3</sup> / mês		destinação	RS/m <sup>3</sup>
J Medeiros Serraria - ME		1ª	92	Fábricas de embalagens	270,00
		2ª	75		
		3ª			
Wagner Reginaldo Leite da Rosa – ME		1ª	163	Fábricas de <i>pallets</i>	220,00 (euc.)
		2ª	70	Fábricas de estofados	120,00 (euc.)
Madeireira Proença		1ª	250		NSI
		2ª	36		
“Aristeu proprietário”		1ª	228	Serr. Pellegrini	210,00
		2ª	30-40	Fábrica de embalagens	170,00
Indústria Comércio de Madeiras Klocker Ltda.		1ª	600	Exportação	NI
		2ª	400		230,00
V.L. de Camargo Madeiras		1ª	385 a 420	Exportação	NSI
		2ª	110 a 120	Fábricas de embalagens e demanda local	220,00
		3ª	55 a 60		180,00

<sup>166</sup> GAVA (2005) realiza o levantamento em dez serrarias situadas em Itapeva, Itararé, Itaberá, Taquarivaí e Bonsucesso de Itararé, em março de 2004. Os dados de produtividade foram obtidos por meio de entrevistas realizadas aos representantes das empresas pesquisadas (proprietários e/ou encarregados).

serraria		m <sup>3</sup> / mês		destinação	RS/m <sup>3</sup>
Planemade S.A.		1ª	1909	Fábricas de embalagens	NSI
		2ª	818		
Serraria São Luiz de Taquarivaí Ltda.		1ª	228	Construção civil fábricas de embalagens	350,00 10-15”
		2ª	57	Fábricas de móveis	280,00 4-9”
Chiaki Kakuda Embalagens - ME		1ª	167	Cerca para exportação	240,00
		2ª	133	Demanda local	170,00
Londani Madeiras		1ª	120	Fábricas de embalagens	240,00
		2ª	30	Demanda local	170,00

NSI = Não Soube Informar.

NI = Não Informou.

Nos campos preenchidos com “-“ a informação não se aplica. Os campos não preenchidos não foram questionados.

Fonte: Gava, 2005, p.53.

Dentre os aspectos que contribuem para o panorama negativo destes empreendimentos, Gava identifica a verticalização da cadeia produtiva a partir da constatação de que quase todas as serrarias da região são vinculadas a outras maiores, seja na aquisição de matéria-prima, seja na comercialização da madeira serrada. Além disso, existe baixa qualidade de mão-de-obra e obsolescência dos equipamentos, o que já fora detectado pelo Grupo HABIS.

Destaca-se que este mesmo diagnóstico fora evidenciado há cinco anos, na mesma região, o qual aponta que as serrarias operavam em condições precárias e acumulavam prejuízos, sujeitas à “mortalidade”. Naquela ocasião destacaram-se os problemas abaixo elencados, os quais foram novamente detectados por Gava:

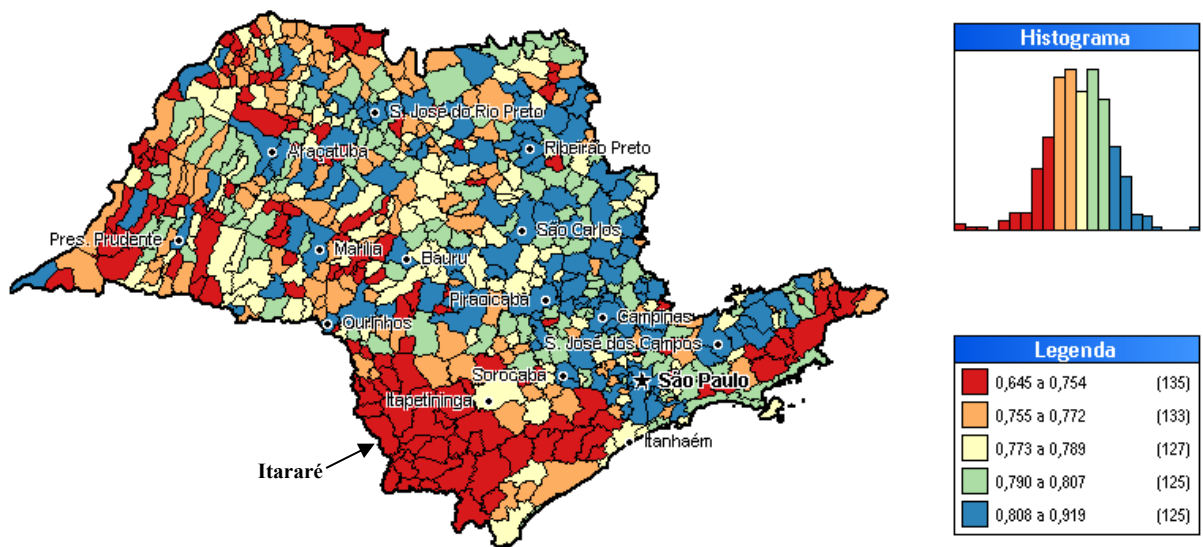
- Situação irregular;
- Condições precárias (tecnológica e organizacional);
- Baixa oferta de matéria-prima (toras acima de Ø25cm);

- Aproveitamento inadequado das toras (baixo valor agregado);
- Preço de venda dos produtos de menor valor agregado (caixaria e madeira serrada) equiparado ao custo de produção;
- Geração de grande quantidade de resíduos;
- Tendência ao desaparecimento;
- Tendência para o mercado externo;
- Mão-de-obra de baixa capacitação.

A análise de Gava permite verificar que a situação atual é a mesma que se colocava há cinco anos atrás, no início do Projeto Políticas Públicas em Itararé. As serrarias da região continuam a operar com precariedade em relação a capacidade de gestão e aos equipamentos o que gera um inadequado aproveitamento da madeira e dificuldades em relação à obtenção da matéria prima devido a redução da oferta da mesma, conseqüência da baixa reposição florestal.

#### 4.2.3 Sobre as Demandas da Região

O potencial madeireiro da região sudoeste do estado de São Paulo representado pela disponibilidade de recurso florestal e pelo grande número de serrarias e empresas de reflorestamento contrasta com a carência habitacional e com as condições precárias de moradias da população de menor poder aquisitivo presente nos municípios dessa região. Com baixos índices sócios econômicos, a região se caracteriza como uma das mais pobres do estado, como observado na Figura 9.



**Figura 9:** Índice de Desenvolvimento Humano Municipal no estado de São Paulo, com destaque para o município de Itararé, em 2000. Fonte: PNUD, 2000.

O município de Itararé, objeto dessa pesquisa de mestrado, encontra-se em situação similar aos outros municípios da região. Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)<sup>167</sup> de Itararé era de 0,732 (Tabela 6). Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8). Em relação aos outros municípios do Brasil, Itararé apresenta uma situação intermediária: ocupa a 2367ª posição, sendo que 2366 municípios (43,0%) estão em situação melhor e 3140 municípios (57,0%) estão em situação pior ou igual. Em relação aos outros municípios do estado, Itararé apresenta uma situação ruim: ocupa a 603ª posição, sendo que 602 municípios (93,3%) estão em situação melhor e 42 municípios (6,7%) estão em situação pior ou igual<sup>168</sup>.

**Tabela 6:** Índices do município de Itararé.

Município	IDH M, 2000	IDH M-Renda, 2000	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada, 2000	Percentual de pessoas que vivem em domicílios urbanos com serviço de coleta de lixo, 2000	Renda per Capita, 2000
Itararé (SP)	0,732	0,677	85,4	97,2	225,56

Fonte: Adaptado de PNUD, 2000.

Na caracterização do território de Itararé verifica-se que este possui uma área de 1.005,8 km<sup>2</sup>, cuja taxa de urbanização, em 2000, era de 91,95%. Observa-se na Tabela 7 que esta taxa cresceu em 6,51 (entre 1991 e 2000). Nota-se na mesma Tabela que entre o período de 1991-2000, sua população teve uma taxa média de crescimento anual de 1,24%, passando de 41.838 em 1991 para 46.554 em 2000. Em 2003 a população do município já correspondia a 48.006 habitantes<sup>169</sup>.

**Tabela 7:** População por situação de domicílio, 1991 a 2000.

População por Situação de Domicílio, 1991 e 2000		
	1991	2000
População Total	41.838	46.554
Urbana	36.118	42.806
Rural	5.720	3.748
Taxa de Urbanização	86,33%	91,95%

Fonte: Adaptado de PNUD, 2000.

<sup>167</sup> Segundo CEF (2000), o IDH agrega ao PIB *per capita* e outras dimensões fundamentais do progresso humano e da evolução das condições de vida, como a longevidade e o nível de educação da população.

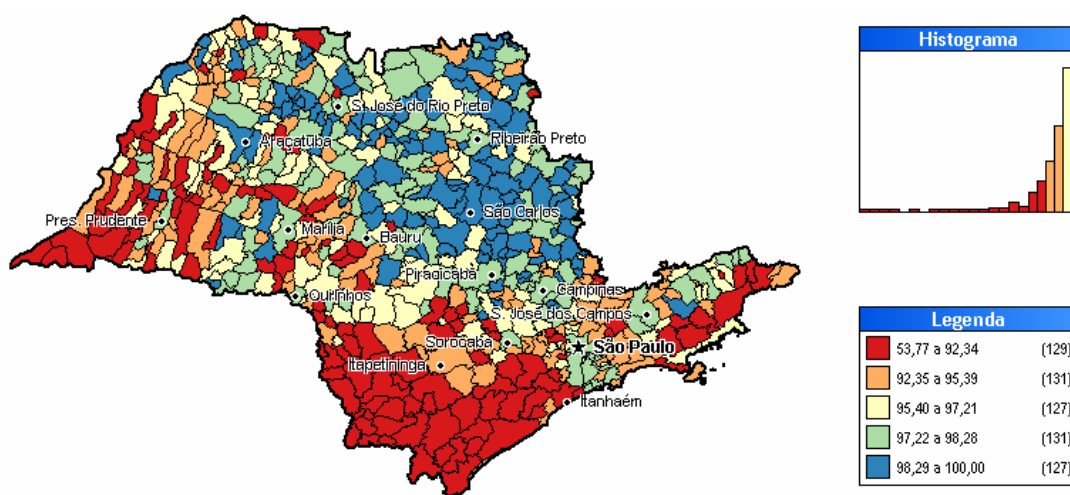
<sup>168</sup> PNUD, 2000.

Em relação a demanda habitacional de Itararé tem-se um déficit de 4.000 famílias<sup>170</sup> que ocupam habitações precárias em áreas de risco, conforme mostra a Figura 10.



**Figura 10:** Ocupação precária em área de risco no município de Itararé (SP). Fonte: HABIS, 1999, p.11.

Na confirmação desses dados, a Figura 11 apresenta o percentual de pessoas que vivem sem domicílio com água encanada no estado de São Paulo. Observa-se que a área mais crítica, isto é, com baixa estrutura de abastecimento de água e esgoto, é apresentada pela região sudoeste do estado. Constata-se que o município de Itararé, frente às demais cidades, possui alto índice de pobreza e baixas condições de moradia.



**Figura 11:** Percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada no estado de São Paulo. Fonte: PNUD, 2000.

<sup>169</sup> PNUD, 2000.

<sup>170</sup> Segundo estimativa da Prefeitura Municipal de Itararé, em 1999.



No levantamento da taxonomia dos municípios brasileiros segundo suas dinâmicas atuais e potenciais de crescimento e de desenvolvimento urbano, a CEF aponta para o município de Itararé baixos índices de desenvolvimento humano (IDH), econômico (IDE), municipal (IDM) e fiscal (IDF). Estes índices classificam o município em termos de desenvolvimento e perspectivas de crescimento como: **baixo desenvolvimento econômico e humano e discretas perspectivas de crescimento**. Esta classificação equivale àquela dada aos municípios mais carentes do país, que se encontram em incipiente estágio de desenvolvimento econômico, com populações que enfrentam precárias condições de vida, e onde ainda não se logrou detectar significativas possibilidades de reversão do quadro num prazo relativamente curto.

Embora esses índices sejam baixos, Itararé, conforme citado pelo documento da CEF, possui atração para algumas atividades econômicas. Nessa dimensão são citadas cinco atividades principais, geradoras de emprego e renda, que são: 1) administração do estado e da política econômica e social, 2) fabricação de embalagens de papel ou papelão, 3) silvicultura, exploração florestal e serviços relacionados com estas atividades, 4) comércio varejista de outros produtos, em lojas especializadas, 5) fabricação de produtos de madeira, cortiça e material trançado, inclusive móveis.

Ainda foram identificados no município alguns *clusters*, mesmo que *pré-cluster* ou *cluster* em expansão, que poderiam dinamizar a economia daquela região. Na definição de *cluster* encontra-se que consiste em aglomeração de empresas de um setor em particular, com interconexões entre as mesmas, estando estas em determinada região<sup>171</sup>. Dessa forma, as empresas organizadas buscam atividades nas quais umas se complementem às outras, o que pode ocorrer em duas dimensões: no aspecto técnico e no aspecto mercadológico<sup>172</sup>. Em Itararé, observa-se que embora a cadeia da madeira seja desarticulada, há um potencial de dinamizar esse setor, não só para a fabricação de papel e celulose, como também na fabricação de habitação e componentes para habitação.

Conforme o próprio documento elaborado pela CEF, a identificação de pólos dinâmicos em nível municipal e micro-regional permite o reconhecimento de que as atividades são

---

<sup>171</sup> CEF, 2000.

<sup>172</sup> CIFUENTES, 2004.

importantes na região e que possuem potencial para se tornarem *clusters* importantes ou até mesmo elevar seu estágio de *clusterização*.

Nesse sentido, o SEBRAE em parceria com a Universidade de Campinas (UNICAMP) realizou o levantamento de potencialidades que alavancariam o desenvolvimento da região sudoeste do estado de São Paulo. Foram elaboradas propostas de ações a partir dos resultados do estudo do município de Itararé e das potencialidades locais.

No documento elaborado pelo SEBRAE para o município é colocado o fortalecimento da cadeia produtiva da madeira de plantios florestais, para usos múltiplos, incluindo a habitação, como ação que tenderia ao desenvolvimento da região<sup>173</sup>.

**Quadro 14:** Áreas estratégicas e ações identificadas na região de Itararé que impulsionariam o desenvolvimento local.

<b>Áreas Estratégicas</b>	<b>Ações</b>
<b>1. Desenvolvimento do turismo</b>	Estimular o turismo com ações da Prefeitura local e das universidades, com possibilidade de participação do SEBRAE na organização de grupos de ações (cavalgada, tropeirismo, o turismo histórico) e em cursos de capacitação de mão-de-obra e melhoria de qualidade do atendimento e gerenciamento no comércio e atividades afins.
<b>2. Desenvolvimento do artesanato</b>	Incentivar a formação da Associação de Artesãos do Município com apoio das prefeituras da região.
<b>3. Melhoria da produtividade rural</b>	Capacitar produtores rurais através de cursos e convênios para as tecnologias empregadas na agricultura visando a melhoria de produtividade e qualidade. O foco é a capacitação dos produtores rurais, citando os exemplos do SENAR - Casa da Agricultura/PRONAF e o programa SAI - SEBRAE Itapeva. O objetivo é o aumento da produtividade e lucratividade das culturas com a finalidade de evitar o êxodo rural e incentivar a continuidade da tradição da agricultura familiar
<b>4. Estabelecimento do pólo madeireiro no Município</b>	Fortalecer iniciativas que apóiam e acreditam na realização desse pólo em Itararé. Formar mão-de-obra por meio da implantação de escola técnica específica e pesquisas para a escolha das espécies adequadas à atividade e aproveitamento integral da matéria-prima. Os agentes que deveriam estar envolvidos nesse processo seriam a Prefeitura local, as universidades, órgãos financiadores e o Governo Estadual.
<b>5. Comércio e serviços</b>	Capacitar gerencialmente para o atendimento das atividades de turismo.
<b>6. Melhoria das condições de vida da população</b>	Elaborar programas nas áreas de habitação, saúde, educação e profissionalização a serem promovidas pelas prefeituras da região, Governos do Estado do Paraná e São Paulo. Na área da habitação coloca-se a necessidade de programas que converjam interesses com o programa de formação do pólo madeireiro para a produção de novas unidades habitacionais, desde que agregado o conhecimento tecnológico para a escolha de espécies adequadas e para a capacitação da mão-de-obra, com a participação das universidades.
<b>7. Atuação do SEBRAE na região</b>	Estimular a atuação do SEBRAE na região. O relatório aponta os aspectos positivos da atuação do SEBRAE, através dos projetos apoiados pela agência de Itapeva e pelo programa SAI, principalmente relacionados com o setor madeireiro e turismo rural.

Fonte: SEBRAE, 1999.

<sup>173</sup> SEBRAE, 1999.



O relatório do SEBRAE explicita quatro ações para políticas locais. A primeira consiste em capacitar os recursos humanos existentes no município; a segunda ação seria atrair novas empresas que tenham vocações adequadas à disponibilidade efetiva de recursos locais, considerando os custos e os benefícios de tal atração; a terceira tenderia ao aumento da articulação com os municípios da região, em especial os circunvizinhos, principalmente para a construção de uma estrutura sócio-econômica diversificada; e por último a quarta ação, que consiste em buscar a articulação entre a administração pública e as empresas instaladas no município, por meio de parcerias destas com entidades de classe, no incentivo a criação de grupos locais que visassem o desenvolvimento.

Observa-se, a partir destes estudos, que não só a região sudoeste do estado de São Paulo, como todo o país, necessita de novas estratégias, centradas em ações públicas definidas a partir de especificidades locais. É preciso dinamizar o banco de dados dos municípios e utilizar metodologias que permitam traçar estratégias que impliquem no reconhecimento da situação municipal e que congreguem todos os agentes sociais.

Embora tenha se detectado o potencial madeireiro da região, existem alguns entraves que impedem seu crescimento. Um motivo, por exemplo, é apontado pela CEF, qual seja, a própria cultura não cooperativa do empresariado, que dificulta a formulação de estratégias fundamentadas, em parte, na cooperação. Além disso, grandes grupos industriais madeireiros estão operando na região com algumas vantagens em relação às pequenas madeireiras e serrarias, pois possuem melhores equipamentos para atuarem no mercado.

Diante do contexto apresentado observa-se que na região de Itararé, embora existam perspectivas de crescimento por meio de sua vocação madeireira, não foi possível a atuação de um agente externo (universidade) que aglutinasse outros agentes e parceiros locais para a formulação de políticas públicas que tivessem como perspectiva o desenvolvimento do município. Dessa forma, avaliaram-se como os agentes atuaram e quais os limites apontados nessa experiência.

**OS LIMITES DA ATUAÇÃO DOS AGENTES LOCAIS  
NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
HABITAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO**

**5**

## 5.1 Os entraves surgidos durante o Projeto “Políticas Públicas”

Os entraves ocorridos, no que diz respeito ao objetivo central<sup>174</sup>, do Projeto “Habitação social em madeira de reflorestamento como alternativa econômica para usos múltiplos da floresta” podem ser associados a fatores ligados aos grupos que compunham o Projeto: poder público, população, iniciativa privada, universidade e outros parceiros. Na experiência de implantação de políticas públicas de habitação social com geração de trabalho e renda observou-se a importância da interação destes agentes, conforme mostrado na Figura 2, p. 86.

Mostrava-se evidente no Projeto a necessidade de articulação entre o *Estado*, por meio do apoio da prefeitura de Itararé; da *sociedade organizada*, por meio da formação e consolidação do Grupo Gestor; da *assessoria técnica*, por meio da atuação da universidade; e por último da *cadeia produtiva*, por meio da atuação de representantes de toda a cadeia da madeira: detentores da floresta, serrarias, marceneiros, etc.

Na consideração de que a estabilidade do desenvolvimento endógeno depende das características da *ação* e dos *agentes* e da capacidade que tem o *lugar* de se apresentar como um sistema de recursos<sup>175</sup>, foram analisados os entraves surgidos durante o Projeto, levando em consideração a atuação dos agentes envolvidos - na intenção de identificar

---

<sup>174</sup> O objetivo central do Projeto era contemplar o potencial madeireiro da região sudoeste do Estado de São Paulo, com a implantação de atividades sócio-econômicas compatíveis com a vocação dos municípios, através da formação das parcerias com as instituições públicas e privadas, que tivessem interesses no desenvolvimento da cadeia para produção de habitação em madeira de reflorestamento, tendo em vista a melhoria de qualidade de vida da população e redução dos custos de moradias, incrementando-se a atividade econômica da região com aumento de oportunidades de geração de trabalho e renda (HABIS, 1999).

<sup>175</sup> BOURDIN, 2001.

possíveis falhas em seu envolvimento, nas estratégias de atuação local e nas dimensões da sustentabilidade.

### 5.1.1 A atuação do poder público no Projeto

**A) Todos os entrevistados do Grupo Gestor, sem exceção, enfatizaram a questão da divergência política entre a 1ª e 2ª gestão e os interesses políticos-eleitorais como prejudiciais à concretização do Projeto.**

Em Itararé, entre os anos de 2000 e 2001 (no início da 2ª fase do Projeto), ocorreram eleições municipais que levaram à mudança da administração da Prefeitura. Essa mudança colocou em risco os acordos assumidos entre os parceiros do Projeto. O Grupo HABIS cita o risco do comprometimento da 2ª gestão, principalmente quanto à garantia de terreno para a construção do Projeto Piloto de 50 casas e participação de membros do quadro técnico da Prefeitura no Grupo Gestor<sup>176</sup>.

De fato, o ciclo político interferiu na dinâmica do Projeto, sendo um agravante a disputa política dos governantes das duas gestões. Essa questão também foi sinalizada por Faria em outra experiência no Vale dos Sinos, cuja descontinuidade administrativa sinalizou a perda de governabilidade do processo, o que comprometeu o afinamento de agentes locais e a congregação de forças sociais que poderiam ter colaborado para o ação<sup>177</sup>. Associa-se ao fato da descontinuidade, o interesse em resultados políticos imediatos, constituindo, dessa forma, variáveis que contribuíram na falta de apoio do poder público em um projeto que seria de longo prazo.

Quando mudou a gestão aconteceu o que sempre acontece em todas as mudanças de gestões. Quem ganhou era a oposição, então, **não valia a pena manter um projeto que foi um dos pontos fortes da outra gestão**. Então tem uma certa resistência natural de não deixar a coisa andar (G6).

Como teve a troca de prefeito, até então nesse meio era uma música anterior e outra música posterior. E você, não adianta, você é funcionária, **você tem que dançar conforme a música**, não existe outra possibilidade (G5).

Até a prefeitura havia disponibilizado um terreno, um área legalizada aqui para construção. Mas depois essa área foi mudada para outra. Ficou de se localizar outra, mas não se conseguiu mais [...] Mas também essa parceria na gestão

---

<sup>176</sup> HABIS, 2002.

<sup>177</sup> FARIA, 2004.

anterior tinha vontade de fazer. **Nessa gestão [atual] essa vontade foi lá embaixo.** E você não anda, você precisa da parceria da prefeitura, mas se ela não responde, como é que faz? (G3).

Um dos pontos colocados como entrave foi a contradição entre o tempo da execução de uma pesquisa e o tempo de uma gestão. De fato, o tempo da universidade é diferente do tempo de ação e cobrança exigido pela gestão. Dessa maneira apontam os entrevistados:

Uma coisa é fazer pesquisa para a universidade, **outra coisa é fazer pesquisa para uma instituição [prefeitura] que depende de mostrar coisas** (G1).

**Quatro anos de governo é um prazo muito curto**, e esses projetos são demorados [...]. Então isso é uma coisa natural. Eles procuram os meios mais rápidos e mais práticos que encontrar. **Ele tem que fazer alguma coisa em quatro anos, né?!** (G4).

A Prefeitura de Itararé, como já apontado, foi a única Prefeitura da região que mostrou receptividade no sentido de oferecer as contrapartidas necessárias para a execução do Projeto. Isso foi compreendido pela entrevistada *G7*, que apontou que a escolha do município pela universidade foi devido a região ser um pólo madeireiro e a cidade de Itararé a que ofereceu a contrapartida. Dessa maneira, observa-se o interesse da 1ª Gestão municipal em estar recebendo os pesquisadores e apoiando o Projeto. Aponta como fator determinante de interrupção a troca de gestão municipal, quando o descomprometimento do poder público colocou em risco a execução do Projeto: **“A maior falha foi o descomprometimento do poder público”**.

Embora o Projeto tenha recebido apoio durante a gestão do Prefeito *F1*, observou-se, em entrevista realizada, que ele [Prefeito da 1ª gestão] demonstra um total desconhecimento do Projeto na medida em que durante duas horas de entrevista se esquivou de responder qualquer pergunta, falou apenas de suas realizações enquanto prefeito. Numa confiança estritamente de caráter familiar, no momento em que foi prefeito de Itararé, este delegou à sua filha, que ocupava a pasta de educação e não a de finanças ou de planejamento, as responsabilidades do Projeto. Questionam-se os conhecimentos específicos e a participação efetiva da Secretária de Saúde.

**Foi tudo parceria com a F2, a minha filha.** Ela que teve o acesso direto, com carta branca minha, que coordenou (F1).

Em entrevista à Secretária de Educação, esta demonstrou ter conhecimento da gestão, de saber que o Projeto era de construção de habitações em madeira com geração de renda, porém, não possuía conhecimento do que havia sido falado nas reuniões com o Grupo

Gestor. Ela apontou nomes de pessoas que poderiam estar ‘ajudando’ na pesquisa, que haviam participado do processo e poderiam ‘acrescentar’ mais do que ela.

Em relação à interrupção do Projeto e à mudança de gestão, *F2*, Secretária de Educação daquela gestão (1997-2000), acrescenta que “independente do poder político que está constituído no momento, as ações têm que continuar. Então, eles [técnicos da Prefeitura] seriam essa possibilidade, **só que depende muito da chefia**”. Segundo a informante, enquanto os técnicos não se constituírem como equipe, nada terá continuidade dentro da prefeitura. Porém, os técnicos recuam quando existe uma possibilidade política e não se expõem ao questionamento, pois podem cair no risco de serem demitidos ou de ficarem isolados.

Segundo *F2*, a segunda gestão (2001-atual), não deu continuidade ao Projeto: “não sei se por ciúme, se por limitação técnica, ou se esses profissionais [técnicos da prefeitura] se omitiram [...] outro ponto que tem que ser colocado é que **houve uma transição com entraves políticos seríssimos** a ponto do cara que tá aí [prefeito atual] entrar com um processo [contra o prefeito anterior]”. Em relação a oposição [prefeito atual] “era uma **oposição maligna ao desenvolvimento municipal**. Ela não se preocupava em atingir qualquer tipo de ação ou projeto que até era bom, só para derrubar a ação política” (*F2*).

Em entrevista realizada à atual administração (2001-atual), na qual o Projeto teve interrupção, observa-se a falta de conhecimento deste atual prefeito do que seria o Projeto:

Quando eu assumi, **o pessoal da USP veio aqui me propor essa construção de casas populares de madeira**. Mas como eu **tenho uma experiência de casa de madeira** porque eu sempre morei em casa de madeira quando eu morava com meus pais, e a durabilidade dela não é a mesma da alvenaria, e que pelo fato que a construção da casa de madeira sairia mais caro que eu construísse uma de alvenaria que eu optei pelas casas de alvenaria.

Observa-se em sua fala alguns pontos: 1) o Prefeito não apoiou a ‘casa de madeira’ baseado em referências pessoais do material, que havia sido negativa; 2) Ele via o Projeto como apenas a construção de casas de madeira, não percebeu a dimensão da geração de trabalho e renda na cadeia da madeira ou que o uso da madeira poderia ser a partir de componentes habitacionais; 3) Ele via o preço final da habitação de madeira mais cara que a de alvenaria. Não se pensou em momento algum articular parcerias com o setor privado para a construção piloto dessas habitações.

Realmente esse Projeto **não contemplava** as pessoas necessitadas. Hoje eu construí 110 casas do CDHU, estou construindo 432 pelo PSH. Do CDHU é pago [pelos moradores], então pouca gente de Itararé pôde entrar nesse projeto [do CDHU] (J1).

O prefeito *J1* confirmou que a Prefeitura disponibilizaria terreno e infra-estrutura e que em relação aos técnicos seriam os da universidade que participariam, não haveria participação da prefeitura nesse sentido: “engenheiro, tudo, **era por conta da USP, né**”. Outro ponto interessante de ressaltar foi a maneira como viu a participação dos ‘engenheiros da USP’ que ‘dariam conta de tudo’. Segundo ele, o recurso para construção [material, mão-de-obra qualificada] “era por conta dos usuários. Porque **o cara que ia pagar a casa, iria pagar os engenheiros**. Porque as casas não eram gratuitas, tinham prestações”. Essa conclusão do prefeito é equivocada, pois o Grupo Gestor ainda estava em fase de discussão quanto ao financiamento das habitações. Fora isso, a participação de técnicos da prefeitura e dos próprios moradores na construção das habitações era indispensável.

Segundo o prefeito *J1*, o que impediu o sucesso do Projeto foi o custo da habitação em madeira:

Se fosse um custo, vamos dizer aí, de 30% a menos, era vantagem você construir a casa de madeira. **Mas o custo era maior que o da casa de alvenaria, então não tinha vantagem nenhuma** [...] Eu acho que a madeira tratada é durável, mas a de alvenaria é muito mais.

Observa-se, desta forma, a pouca informação que este prefeito tinha sobre o Projeto. Segundo ele, o motivo pelo qual não apoiou a pesquisa foi o custo da habitação em madeira, que era considerado alto. Mas em nenhum momento ele participou das reuniões ou enviou representantes que estivessem interessados em construir casas que fossem de outro material ou que utilizasse a madeira somente para os componentes das habitações, como portas, janelas e batentes, por exemplo. A falta de apoio certamente esbarra na questão do Projeto ter sido iniciado na gestão anterior, do prefeito *F1*.

Em entrevista ao Secretário de Finanças da administração atual foi apontado o fator financeiro como principal causa de inviabilização do Projeto:

Inviabilizou por uma série de motivos, o preço do imóvel que eles queriam construir ficava mais caro que o de alvenaria, **a viabilidade da madeira era menor, os órgãos financiadores não financiavam a casa de madeira**, como acontece até hoje (F2).

Segundo *F2*, a contrapartida do município era muito grande e na época não havia condições de custear. Ele diz que a contrapartida da Prefeitura era financeira, entraria com o terreno e com a madeira, e que os técnicos da Prefeitura não dispunham de tempo nem de capacidade. A partir deste informante observa-se um equívoco em relação às contrapartidas que haviam sido firmadas e uma clara falta de interesse da administração em cooperar com o Projeto.

Apesar dos dirigentes políticos terem reconhecido o potencial madeireiro de Itararé em suas entrevistas – “uma das maiores áreas de reflorestamento do Brasil” – e o déficit habitacional do município ser considerado um dos pontos negativos, não se pensou ou se apoiou projetos que pudessem aproveitar essa potencialidade da região para sanar deficiências sociais, seja na construção de moradias ou na geração de emprego. Embora técnicos de diversos centros universitários, através de estudos e pesquisas, tenham apontado a área de madeira como potencial para inclusão sócio-econômica, a administração atual não demonstrou nenhum interesse em articular a cadeia deste material.

Embora apontasse entraves no apoio ao Projeto, o entrevistado *J2* reconhece que estava sendo colocado o “aproveitamento da madeira, exercendo a sua função social, e construção de habitações”. Mesmo que tenha acreditado no Projeto, e achando-o “interessante de vários pontos de vista”, houve a desmotivação deste profissional. Segundo ele, não sabe dizer se o prefeito *J1* era favorável ou não, e não se recorda deste ter participado de alguma reunião. Aponta que se uma ONG tivesse participado do processo o Projeto teria acontecido: “Talvez tivesse faltado ONGs, porque na época não existia ONGs. Talvez se tivesse uma ONG que assumisse esse processo, talvez pudesse ter saído, porque as ONGs podem pleitear recursos, e em determinados aspectos ia ter resolvido” (*J2*).

Quando é perguntado o que deu errado no Projeto, este aponta que talvez tenha faltado a presença das pessoas interessadas e que “faltou somente um pouco mais de empenho. Existem provas contundentes de que a coisa era boa [...]. Tinha muitas provas de que seria bom” (*J2*).

Questiona-se, dessa forma, se tivesse acontecido o ‘empenho’ da Prefeitura, haveria a motivação de técnicos municipais e do próprio Grupo Gestor em alavancar o Projeto. Mas o caso é que a Prefeitura deixou o Projeto caminhar sozinho com um grupo desmotivado, e não teve nenhuma participação nessa segunda Fase.



Dessa forma, a falta de motivação e de suporte técnico-operacional da administração municipal para a implantação de programas habitacionais que enfatizassem a utilização de recursos locais, conduziu no município, no período entre 2001 a 2003, políticas públicas que privilegiavam os programas habitacionais com caráter assistencialista, já pré-determinados nos níveis de governo estadual e federal.

A partir da literatura, observa-se que a maioria das práticas locais não são apoiadas pelos poderes públicos municipais. Constata-se a pouca importância dada por prefeitos e vereadores ao processo de construção de uma política de desenvolvimento<sup>178</sup>. Esse é um aspecto que se deve repensar, no sentido de atribuir papéis às instâncias públicas municipais. Brito aponta a necessidade de uma articulação regional de prefeituras, e não uma ação isolada de uma prefeitura que busque o desenvolvimento só para a sua cidade<sup>179</sup>. Dessa forma as ações seriam pensadas em uma escala maior, configurando municípios vizinhos com características semelhantes.

**B) Em relação aos profissionais da administração municipal vinculados à pesquisa, foi apontada a falta de capacidade de decisão destes profissionais, dentro do Grupo Gestor.**

Tinha um profissional da Prefeitura, um engenheiro lá que participava. **Mas um posicionamento [...] Isso não tinha** (G6).

A partir de sua fala, G6 critica o pouco (ou nenhum) poder de decisão que possuíam os representantes do poder público dentro do Projeto. Além disso, existia uma baixa compreensão dos assessores e profissionais da Prefeitura em relação a ele.

A falta de um articulador dentro da Prefeitura, que fizesse a intermediação entre o Grupo Gestor e o Prefeito, foi um dos pontos de entrave do Projeto. Além disso, faltavam engenheiros e arquitetos capacitados dentro da administração. Tal posição é identificada em outros entrevistados:

Anteriormente [na 1º Gestão] a gente participava, mas tinha assim, um respaldo: **‘-olha, você só participa, contribui, não fecha nada’ [dizia o prefeito]**. Então eles deram todo um respaldo para a universidade vir, mas os manda-chuvas é quem comandavam (G5).

---

<sup>178</sup> BRITO, 2004 e FARIA, 2004.

<sup>179</sup> BRITO, 2004.

O Comitê Gestor era formado por algumas pessoas [...] freqüentavam as reuniões, mas **não tinham o poder de implantação** (G7).

Tinha um engenheiro [da prefeitura] que participava. Mas **o que ele falou fica tudo no papel** (M2).

### **C) As entrevistas indicam a incompreensão da dimensão do Projeto por parte da administração pública.**

Segundo os informantes, o prefeito [2ª Gestão] não entendeu os objetivos do Projeto, ou como é colocado por G4: “**Não quis** entender o Projeto”. A partir desse depoimento conclui-se que este prefeito possuía interesses políticos para projetos em curto prazo, que ‘mostrassem’ obras naquela gestão. Desse modo, observa-se a falta de interesse em trabalhar com a própria identidade do município, seja por meio de recursos materiais (madeira) ou humanos (gerando trabalho e renda).

O prefeito não acreditava nisso, e **a gente ia conversar e [o Prefeito da 2ª gestão] só via o Projeto como sendo a construção de 50 casas de madeira**, não conseguia ver, entender o Projeto em si (G3).

Quando se fala em construção de madeira, **o que vem na cabeça de todo mundo e na do prefeito**, com certeza, é aquela construção convencional, é aquela coisa provisória [...] **Eu acho que ele [prefeito] não entendeu o projeto [...] ele não quis entender o projeto** (G4).

### **D) A falta de compatibilização das políticas públicas municipal, estadual e federal, e a espera da prefeitura por políticas estaduais e federais foram apontadas como outros fatores pelos quais havia a falta de interesse do poder público.**

Outros pontos levantados pelos atores referentes ao desinteresse do poder público no Projeto dizem respeito ao posicionamento das esferas de governo, onde se observam conflitos de projetos, interesses e competências. Pacheco et al. identifica as disputas em torno da centralização versus descentralização no âmbito dos problemas ambientais urbanos. Nesse sentido aponta conflitos não só de competência entre as esferas de governo como também entre diferentes órgãos burocráticos, entre diversos grupos sociais e em

torno da definição ou “invenção” de novos arranjos institucionais para formulação e gestão de políticas públicas<sup>180</sup>.

Em Itararé foram identificados interesses divergentes nos níveis de governo em relação à provisão de moradias, observando que as decisões têm ocorrido de maneira centralizadora e dominante no nível do Estado, ficando as obras de habitação restritas aos modelos propostos pelos órgãos financiadores. Faria, em análise dos desafios de experiências locais, aponta a dificuldade de interação ente os níveis de governo no contexto do federalismo brasileiro. O autor ressalta que existem diferenças em termos de “tempo de política” que geram demandas e expectativas diferenciadas seja por parte dos eleitores, seja dos administradores públicos eleitos. Os governos estadual e municipal têm em seu horizonte próximo a perspectiva do processo eleitoral, e cada um dos programas apoiados e/ou coordenados durante a vigência dos respectivos mandatos deve segundo a lógica política gerar o maior número de dividendos, de preferência com o menor custo e ônus de implementação<sup>181</sup>.

Os depoimentos relatados a seguir revelam a espera, do poder público municipal, por políticas federais e estaduais, demonstrando traços de forte influência de uma lógica paternalista e assistencialista. Dessa forma, conclui-se que o poder político local não se constituiu de maneira a atender as demandas locais, faltando ao município o poder decisório nas questões relativas à política habitacional com desenvolvimento local.

O município é pobre, não tem dinheiro para bancar um projeto alternativo. Então, o município depende de recurso estadual, recurso da União. **E para esses projetos de construção tanto da União quanto do estado existe um pacote. Você só consegue o recurso financeiro se você aceitar e se adaptar às condições que o próprio projeto impõe** (G4).

**A gente tem um pouquinho essa coisa de paternalismo** que na verdade isso só atrapalha porque as pessoas estão habituadas a só ganhar: ‘eu sou o coitadinho e você precisa resolver os meus problemas. Na hora que eu tenho que fazer alguma coisa: não, **eu sou o coitado**. Você acha que eu tenho que fazer alguma coisa?(G6).

---

<sup>180</sup> PACHECO et al., 1994.

<sup>181</sup> FARIA, 2004.

Foi apontado que faltou a definição do órgão financiador das habitações. De acordo com relatórios do Projeto, a falta desta definição foi dificultada pela falta de incentivos destes órgãos para construção e manutenção em casas de madeira<sup>182</sup>.

[...] a própria dificuldade da lei do urbanismo já não favorece esse tipo de projeto [em madeira], e **ele não é bem visto por todas as administrações** (G8).

A Caixa Econômica Federal **só dá incentivos para casa de ‘material’**, de madeira eles não dão financiamento (M2).

Na mesma ocasião do Projeto Políticas Públicas, a Prefeitura de Itararé obteve outro projeto de financiamento de habitação social, o “Habiteto”, financiado pelo CDHU. Segundo engenheiros da Prefeitura o programa habitacional do CDHU, financiado pelo estado de São Paulo, privilegiou moradores de maior renda, pois o programa exigia que não houvesse déficit no pagamento que fora financiado<sup>183</sup>.

Observa-se a ausência do nível estadual no financiamento de intervenções que potencializem a região. Segundo França et al., a ausência dessa esfera na construção estratégica de intervenções locais/regionais tende a enfraquecer o alcance das políticas elaboradas. Uma das causas da não participação estadual pode ser aferida ao foco exclusivo em iniciativas locais, durante as décadas de 90, o que ofuscou a importância da articulação entre diferentes instâncias da federação, consistindo entrave à obtenção de resultados mais expressivos em âmbito local<sup>184</sup>.

### **5.1.2 A participação da sociedade civil no Projeto**

#### **A) Os entrevistados apontaram como fator de desinteresse da população local a falta de cultura de participação destes em projetos comunitários**

Constatado o problema do desinteresse da população local, tem-se a hipótese intermediária de pesquisa apontando para a baixa cultura política dos atores envolvidos. Como a “cultura de participação” faz com que a população interfira de forma ativa nos acontecimentos

---

<sup>182</sup> HABIS, 2004.

<sup>183</sup> Entrevista informal concedida por dois engenheiros, membros do quadro efetivo de funcionários da Prefeitura Municipal de Itararé. As entrevistas foram realizadas em visita a PMI, 2005.

<sup>184</sup> FRANÇA, 2004.

políticos<sup>185</sup>, a falta dessa “cultura” inviabiliza a democracia participativa, mesmo que surjam novos canais de participação.

Os participantes do Grupo Gestor em Itararé reconheceram a deficiência do aspecto cultural no município. Esses sujeitos também não acreditaram que, quando organizados, teriam força política para decisões e cobranças ao poder público, como apontado por eles:

Aqui na região já tem um **nível de informação mais baixo que em outros lugares**, e as pessoas ficam mais isoladas [...] achando que elas não podem interferir em alguma coisa (G6).

Então acabou ficando eu e a [outro componente do Grupo Gestor] [...] e é o que a gente fala, **nosso chute era curtinho, não tem alcance né?** (G3).

Pelo alto custo e pela **falta de interesse da comunidade**, não foi aceito (G2).

A falta de interesse do Grupo Gestor em atuar nas políticas públicas pode estar relacionada à própria visão que tinham de que eram apenas voluntários e não potenciais agentes provocadores de mudanças, fato que acabou por fazer que o papel desempenhado no Grupo fosse comprometido por outros interesses.

Nós éramos voluntários [...] e **os voluntários não podem fazer muito**. Então isso aí é um grande motivo porque não aconteceu uma série de coisas aqui.(G2).

**Acaba sendo praticamente um trabalho voluntário**, as pessoas envolvidas, elas também têm seus afazeres. É um fator complicador porque não havia uma pessoa específica para dar andamento. Cada um ia fazendo na medida do possível de acordo com o relacionamento com a prefeitura (G7).

É questionado se uma pessoa constante no local, com a coordenação do Projeto e com a mediação entre a população e a Prefeitura, não teria sido uma solução: “um [representante] da universidade e um [representante] da cidade”, como apontado por G8.

Do ponto de vista político, o Grupo Gestor teve baixa representatividade, não se formalizou e não criou um espaço institucional no qual seus membros pudessem atuar. No sentido de formalização de um grupo atuante, França questiona o tempo que se faz necessário. Aponta que a lógica temporal do governo é condicionada pelo calendário eleitoral, enquanto as lógicas de mudança de mentalidade, de construção de capital social e fortalecimento de laços de confiança, às vezes demoram décadas<sup>186</sup>. Se nesse local não existia um governo eficiente e interessado, e se a população não se engajava, certamente os

---

<sup>185</sup> FREY, 2000.

resultados não seriam os desejáveis. De certo, esta comunidade precisaria de maior tempo para se organizar e construir um projeto em longo prazo, sem estar subordinada à lógica do capital, nem a lógica política ou institucional. Porém, França identifica que experiências nesse sentido apontam suas limitações nas relações com o poder público na formação de lideranças.

**B) Outro fator apontado foi o conflito de interesses dentro do Grupo Gestor (havia interesses pessoais em conflito com o contexto do Projeto).**

Na literatura, Telles afirma que as demandas populares são sempre particulares, os interesses em jogo são conflitivos e as soluções formuladas nos variados espaços de representação são parciais<sup>187</sup>. Frey defende que os atores políticos sociais agem não só de acordo com seus interesses políticos pessoais, mas também de acordo com suas identidades:

[...] ora enquanto cidadão, político, servidor público, ora enquanto engenheiro, médico, sindicalista ou chefe de família, influenciam o seu comportamento nos processos de decisão política. Regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na busca por estratégias apropriadas<sup>188</sup>.

G5, durante a entrevista realizada, reforça a ideia de Frey quando diz que atuava como funcionária [do grupo onde atua] e como cidadã, ora representando interesses do poder público, ora de mãe e chefe de família, sofrendo conflitos entre seus próprios interesses:

Eu participei como duas pessoas: uma como funcionária municipal; outra, como cidadã, como pessoa. **Batia até de frente com as coisas que eu queria.** Tinha que participar como integrante [do grupo onde atuo] (G5).

A maioria dos conflitos era resultante de interesses divergentes dentro do próprio Grupo e em relação aos objetivos almejados pelo Projeto. Nota-se também a preocupação maior em atender a interesses pessoais, com um menor engajamento para as demandas da coletividade:

Eu acho que não se conseguiu trazer **gente que efetivamente iria ganhar dinheiro com isso** e estaria se envolvendo em fazer isso. Então ficou um monte de pessoas que tinha boa vontade, que tinha até capacidade em estar fazendo

---

<sup>186</sup> FRANÇA, 2004.

<sup>187</sup> TELLES, 1994.

<sup>188</sup> FREY, 2000, p.233.

algumas coisas em termos de capacidade de execução ou de intelectual para realizar alguma coisa [...], mas dependia muito de boa vontade do que de, efetivamente, interesse nisso: ‘então eu to aqui com boa vontade, daí aparece alguma coisa que me exige mais, eu vou fazer (G6).

É difícil você implantar um programa a médio, longo prazo. Quem está morando em uma casa caindo na beira de um esgoto, ele não tem tempo de ser capacitado, não tem tempo de você conversar com ele, **não dá, tem que ser pra ontem, não é nem pra amanhã**. Então, sabe, é difícil. Teriam que ter pessoas que estivessem afim de que fosse a médio, longo prazo (G5).

**Alguns compareciam mais por obrigação com a Prefeitura do que vontade pessoal (G1).**

Então a partir desse momento [2ª administração], eu, como representante [do grupo onde atuo], realmente fiquei meio sem ação no grupo, né? Fiquei sem sentido no processo e **fiquei chateado pela parte profissional que eu não consegui**, a gente tinha previsto aí um curso de projeto em edificação de madeira e não chegou a acontecer e **eu comecei a me sentir prejudicado (G4).**

O problema nosso é que nós não estávamos dedicados só àquilo e eles [pesquisadores] estavam [...] **nós éramos voluntários (G2).**

Uma das metas de intervenção do Projeto era a de “analisar propostas de novos empreendimentos na cadeia produtiva da madeira na região de Itararé”. Dentro desta meta, uma das ações previstas era a implantação de uma rede de marceneiros para fabricação de componentes construtivos em madeira. Dentre as estratégias e ações implementadas para esse fim, observa-se a realização de reuniões com pequenas serrarias para apresentação de oportunidades de trabalho em Itararé e a possibilidade de formação de uma rede de cooperação entre as pequenas marcenarias. Algumas dificuldades foram enfrentadas impedindo o sucesso dessa meta.

São apontados como dificuldades o não envolvimento da administração municipal e o número reduzido de marcenarias nas reuniões, embora tenha sido realizado levantamento e convite à todas do município. Dentre as que participaram das reuniões observou-se o desinteresse, já que não havia possibilidade de ganhos imediatos e faltava capital de giro para formação da rede. Além desses fatores, a existência de conflitos individuais entre os marceneiros foi outro ponto levantado pelos entrevistados.

**Por que largar meu tempo aqui para ir numa reunião que não ia ter resultado?** Então, eu larguei mão [...] isso aí podia dar resultado a longo prazo, a curto prazo não tinha (M2).

**[Faltou] recurso [capital de giro] e apoio do governo e Prefeitura(M2).**

Eu um engenheiro lá e não tinha diálogo, discutia só o pessoal da faculdade. Colocava os projetos que tinha no papel, colocava na lousa, discutia, forma aqui, ali, até chegar a cooperativa. Depois eu não participei mais. No começo eu achei que fosse dar alguma coisa, mas **depois eu fui desanimando** (M2).

Para formar uma cooperativa não é fácil, tem contradições, idéias, diferenças, um quer fazer de um jeito, outro quer fazer de outro. [...] **Para nós, aqui, tem muita concorrência** (M2).

**Eu fiquei meio desconfiado.** Aquelas pessoas que eles traziam pra gente ficou só naquilo lá. Eu até comentei com meu sogro, eles vieram para estudar a região aqui. Ficou só nisso [...] **talvez eles tivessem alcançado os objetivos deles e abandonaram**, não fizeram mais (M2).

Eu acho que isso **embargou mesmo na política de vizinhança entre os marceneiros** (M1).

O que faltou foi à confiança dos marceneiros. **Se talvez o projeto fosse mais curto** (M1).

Dentre os relatos dos marceneiros, indica-se a desconfiança entre estes agentes e também inércia diante das atividades mais ousadas, como a formação da rede de cooperação. Segundo Faria, existe um contexto de fluidificação das formas de produção e das relações de trabalho que acentua dificuldades para gerar processos de cooperação entre trabalhadores, o que remete às relações entre cooperados e cooperativas. Existe um padrão baseado em “desconfiança”, “mesquinha” e “rivalidade local”. Dessa forma, torna-se necessário mudar o padrão de comportamento dos trabalhadores, o que constitui em um processo de longo prazo.

Na literatura destaca-se que a multiplicação dos agentes, sua individualização e suas divergências de interesse tornam toda mobilização mais penosa e aumentam os riscos e custos de uma ação<sup>189</sup>. Dessa forma, entende-se que não é o caso de suprimir indivíduos de um processo de ação local, mas estabelecer coalizações articulando um encadeamento de compromissos. Porém, em Itararé este acordo tornou-se inviável, já que a maioria dos agentes se individualizou, sendo que alguns se tornaram até opositores do processo. Não havia um grupo, mesmo que pequeno, que estivesse disposto a se defrontar com os “opositores”, o que limitou a ação conjunta do Grupo Gestor.

---

<sup>189</sup> BOURDIN, 2001.



Mesmo que existisse a impossibilidade do desenvolvimento sustentável autóctone, já que é difícil produzir no local tudo o que se precisa, tornava-se possível perseguir dois objetivos: o do consumo solidário e o da sustentabilidade dos pequenos estabelecimentos locais, o que fora proposto em Itararé. Em relação à cooperativa de marceneiros, não se tratava de um projeto de auto-suficiência, mas o que Toscano chama de “bens-salários”, isto é, de criar um mercado para produtos de consumo popular e, conseqüentemente, ampliar a própria relação do local com e para o mercado capitalista externo ao “local”<sup>190</sup>.

**C) Levantou-se, a partir dos informantes e relatórios, que a população ficou a espera de ações da universidade<sup>191</sup>, não tendo iniciativa para cumprir os objetivos do Projeto**

Durante a segunda fase do Projeto, a estratégia geral que estava sendo implementada era o envolvimento e o aumento da participação dos agentes da cadeia produtiva da madeira, dos representantes do poder público local e da comunidade interessada na questão. Isso seria realizado através da capacitação e fortalecimento do Grupo Gestor para coordenar as ações necessárias à implementação do Projeto. Esperava-se que o Projeto ganhasse mais autonomia e, conseqüentemente, maior sustentabilidade, para que o final do período de permanência da equipe de pesquisadores em Itararé ou as mudanças da administração municipal não significassem a interrupção do processo de desenvolvimento na cadeia produtiva<sup>192</sup>.

Mesmo a universidade capacitando o Grupo para a ação, este permanecia à espera da vinda dos pesquisadores de São Carlos para se reunirem e efetivarem as tarefas necessárias. Como demonstra *G4*:

Por mais que a universidade tentasse desvincular essa dependência, **a coisa realmente acontecia quando eles [pesquisadores envolvidos no Projeto] estavam aqui**; não tinha um andamento, a coisa não dava seqüência [...] Aí depois o que acontece, a universidade saía, se afastava, aí **cada um do grupo tem as suas atividades principais do dia-a-dia** [...] (G4).

---

<sup>190</sup> TOSCANO, 2002.

<sup>191</sup> O termo “universidade” no contexto do Projeto Políticas Públicas diz respeito ao Grupo de Pesquisa em Habitação e Sustentabilidade (HABIS), ligado à UFSCar e EESC-USP. Os participantes em Itararé tratavam o grupo de pesquisadores como “a universidade”.

<sup>192</sup> HABIS, 2000.

Essa dependência pela universidade dificultou a resolução de problemas que surgiram durante o processo, pois o Grupo Gestor não trazia para si essa responsabilidade. Quando a universidade não estava presente, “o Projeto automaticamente ia ficando muito lento” (G8).

Ela [a universidade] não vai defender uma tese se ela não puder cobrir. Então para mim, o entrave de que a madeira era mais cara que a alvenaria, ela iria resolver. Como? **É problema dela** [da universidade] e ela tem capacidade para isso (G5).

#### **D) A falta de comunicação da população com o governo foi levantada como um entrave por um dos entrevistados**

Não havia um interlocutor entre o Grupo e o prefeito. Essa barreira pode ter sido criada pelo próprio prefeito devido ao seu baixo interesse no Projeto. Conseqüentemente seus funcionários disponibilizados para participarem da reunião no Grupo não buscavam meios de intermediarem as ‘categorias’ componentes.

Apoiando essa idéia, um representante do poder público critica:

**Pessoas da própria prefeitura acabam prejudicando a situação.** Infelizmente algumas vezes o pessoal não teve acesso à administração por causa de pessoas do próprio Grupo. Quem ficava de fazer o contato dentro da administração deixava de lado, não marcava reunião (G1).

### **5.1.3 A participação da iniciativa privada no Projeto**

#### **A) A iniciativa privada tem preferência por parcerias mais lucrativas**

Segundo G6 foram realizados alguns contatos com empresas, tendo algumas se interessado em participar do Projeto. Porém, o informante questiona a disposição dessas empresas em trabalhar a cadeia produtiva da madeira, mesmo fazendo parte dela e podendo ter alguns benefícios.

As grandes empresas já exportam também. **Então elas têm seu próprio mercado**, as vezes nem interessa processar alguma coisa mais elaborada aqui não [...] já tem o seu mercado certinho de madeira fora. Então, no meu ponto de vista, é um dos pontos críticos do setor madeireiro (G6).

Quando iniciou o processo tinha madeira na região, o preço da madeira era uma coisa e com o tempo o processo foi se alterando, já não havia mais madeira como havia antes. **O pessoal [os empresários] está exportando mais madeira**

**do que para o mercado interno (G3).**

Observa-se que na região existe pouco interesse dos empresários em trabalhar para o mercado interno. Além disso, as empresas privadas do município não respondem às demandas sociais locais. Algumas considerações de Nogueira podem ser nesse caso apreendidas, quando critica a atuação do Estado nas intermediações dos interesses. Segundo o autor, o aparelho do Estado, fragmentado, fica aprisionado pelos vários privatismos (lobbies, grandes empresas, tecnocracia e funcionalismo), dessa forma, permanece incapacitado de dar condições a setores estratégicos (educação, ciência, tecnologia) e continuar na coordenação do desenvolvimento<sup>193</sup>.

O distanciamento das empresas no Projeto é citado por G6 como um dos pontos falhos. Dentre as causas desse distanciamento ele cita os interesses da iniciativa privada em gerar lucro sem preocupação com o coletivo e o fato da proposta do Projeto não ter sido direcionada de modo que interessasse a esses empresários.

[a falha do Projeto] foi a história de você estar **muito distante da empresa que vai gerar negócio**, de trazer, de dar condições para efetivamente se interessar, se beneficiar com a geração de negócios. **Ficou muito subjetivo, na parte só de idéias(G6).**

Foram esses dois lados: um a própria disposição dos empresários, marceneiros e serrarias em estar desenvolvendo em prol da coletividade, não existiu essa característica, e outro, na proposta do Projeto não direcionou para isso aí [...]. Tentava muito se resolver algumas coisas junto às entidades, mas **não tinha o envolvimento dos empresários para a tomada de decisão (G3).**

As madeireiras, que detém os recursos naturais locais, possuem um outro circuito de comercialização que é externo à região. Esse é um dos entraves identificados que impediram o sucesso do Projeto. A estrutura econômica consolidada para este setor não privilegia a cadeia para o mercado interno.

Conforme já apontado, foi identificada na região uma alta concentração de plantios florestais, porém, observou-se que está concentrada para poucos empresários. Esse dado também foi apontado pelos entrevistados:

Está **nas mãos dos grandes** responsáveis [a madeira da região]. Eles não pensam em fazer coisa pra pobre (G2).

---

<sup>193</sup> NOGUEIRA, 1994.

Este entrevistado representa o Sindicato Rural do município, possui uma pequena serraria, e acrescenta em relação à madeira, que existe a dificuldade da produção em qualidade para o seu uso em esquadrias, por exemplo. Acrescenta que existem outros empresários de outras cadeias envolvidos também: “o fabricante de ferro não quer de madeira, o fabricante de tijolo não quer de madeira”. Segundo ele, poderia sim ser o lugar certo para o Projeto, “mas muitos interesses estão envolvidos, principalmente o econômico, este não deixa as coisas acontecerem. Eles compram toda a madeira, eles compram toda a terra, eles plantam. São grandes empresários da madeira na região” (G2).

Na verdade nosso potencial madeireiro aparente **está nas mãos de grandes empresas e geralmente é para uso e consumo próprio** [...]. Têm em larga escala as serrarias. Algumas beneficiam, outras produzem, outras exportam. Mas é no setor de *pallets* (G2).

Segundo este entrevistado ainda existe a falta de incentivo no plantio da madeira, principalmente do governo, motivo pelo qual falta matéria prima e conseqüentemente aumentam os preços do material. Ele avalia que um dos motivos do Projeto não ter sido executado foi o custo da madeira na região.

Na época quando vieram com o Projeto aqui, o custo não era problema [...] hoje a coisa mudou, **o custo da madeira é o que mais representa** [...] **Hoje eu garanto que construir casa de madeira aqui é quase impossível** (G2).

## **B) A iniciativa privada não estava atuando diretamente no Projeto**

Segundo Bourdin, a parceria público-privado constitui uma outra maneira de abordar a governança. “É uma expressão acertada que assume duplo valor: conta com o sol liberal na sua eira e com a chuva voluntarista na sua horta”<sup>194</sup>. Se o termo “parceria” designa o tipo de relações entre atores que decidem trabalhar juntos com transparência e confiança, no âmbito da constituição dessa parceria público-privado não há uma clareza de objetivos e interesses. Bourdin aponta que se as sociedades públicas fixam objetivos de lucro para alguns de seus segmentos, as empresas privadas ficam sujeitas a contratos de concessões muito onerosos que as obrigam a privilegiar objetivos típicos do serviço público.

Dessa forma, era imprescindível a parceria com esse setor (serrarias e reflorestadoras), no sentido de garantir objetivos e privilégios comuns a todos os agentes. Porém, essa parceria

---

<sup>194</sup> BOURDIN, 2001, p.142.

não se constituiu, o que pode ser associado: primeiro, ao interesse desses agentes em produtos para a exportação que agregam baixo valor à madeira de plantios florestais ao invés de implantação de projetos e políticas para o desenvolvimento local, e segundo, ao próprio Grupo Gestor, que não privilegiou parcerias com esse setor.

**Os interessados em desenvolver a cadeia produtiva da madeira, as empresas, não estavam freqüentando.** Fizeram duas reuniões e os empresários não demonstraram interesse suficiente em estar participando. Estavam mesmo desacreditados. **Se interessariam se tivesse alguma proposta que interessasse a eles (G7).**

Segundo o Grupo HABIS, durante o processo de implantação do Projeto no município de Itararé, a estratégia geral para a proposição de diretrizes de políticas públicas para habitação social, utilizando a disponibilidade de plantios florestais e de serrarias na região privilegiou a formação do Grupo Gestor, por meio de adesão voluntária, sendo convidados para participação diferentes segmentos em diversos eventos e situações. Tal estratégia refletiu na composição do Grupo, no qual predominaram técnicos do quadro permanente da Prefeitura (dois arquitetos e uma assistente social), pessoas pertencentes a alguns segmentos da sociedade (um artesão em madeira, dois pequenos empresários, sendo que um deles era produtor rural), o SEBRAE e a equipe de pesquisadores. Em sua formação não participaram alguns setores estratégicos, que não aderiram ao Projeto, tais como representantes de reflorestadoras e de serrarias.

#### **5.1.4 A atuação da universidade no Projeto**

A universidade foi parceira fundamental no Projeto, constituiu o fator externo que avaliou o potencial da região, realizou as primeiras reuniões com prefeitos e secretários em vários municípios, e induziu a formação do Grupo Gestor local. Porém, o que era atribuição do Grupo Gestor, como já levantado, ficou por conta da universidade, a quem coube, em variados momentos fazer a mediação entre os parceiros.

Nessa mediação e tomada de decisões, alguns pontos foram levantados pelos entrevistados do que teria sido erro de atuação da universidade. Em primeiro lugar foi apontado que a universidade subestimou os interesses do poder público. A maioria dos entrevistados acreditavam que o poder público do município de Itararé não tinha interesse nas estratégias da pesquisa apresentada, principalmente na 2ª administração. Apesar do prefeito anterior ter dado maior “apoio” ao Projeto, oferecendo o terreno para a construção das casas e

disponibilizando o corpo técnico da Prefeitura, questiona-se o verdadeiro interesse que, segundo um dos participantes do Grupo, seria para “mostrar serviço”.

G4, participante do corpo técnico da Prefeitura, indica que o erro da universidade foi acreditar que a mudança da administração não traria grande interferência. Esta credibilidade pode ter se apoiado na assinatura de um termo de compromisso pela administração atual, que garantia a continuidade do Projeto.

Talvez eles [os pesquisadores das universidades] acreditavam que a coisa iria estar tão bem amarrada na administração, e **a administração não ofereceria risco** [em relação à interferência no Projeto por parte da mudança na administração] (G4).

Todas eram ótimas propostas [propostas da universidade para o município de Itararé], **faltou todo mês fazer uma coisinha para agradar a política**. Tinha boas propostas teóricas, mas **talvez na questão prática tenha faltado alguma coisa** [...]. **Talvez se as questões práticas tivessem sido desenvolvidas, a pesquisa poderia ter ocorrido paralela** (G1).

Outros depoimentos registram o pouco apoio da 1ª administração em relação às tomadas de decisões dos funcionários disponibilizados:

Quando a universidade veio [...], que nem eu falei, como começou na outra administração, só nos era imposto. **‘Se a universidade falar “a”, você fala “a”’. É só para você aprender com a universidade [dizia o prefeito da 1ª administração]** (G5).

Foi identificada a falta de um funcionário permanente no local, pois este daria andamento aos encaminhamentos do Projeto. Como o Grupo Gestor não tomou a frente da representação junto às demais entidades, faltou um mediador que encaminhasse as ações definidas no Projeto, conforme colocado por G4:

**Como não tinha uma entidade jurídica, uma coisa real desse Grupo Gestor**, então, quando a universidade estava presente aqui, a coisa andava, a coisa evoluía. Aí depois o que acontece, a universidade saía, se afastava, aí **cada um do grupo tem as suas atividades principais do dia-a-dia** [...] (G4)

Esse Grupo Gestor na verdade não se constituiu como ONG, como pessoa jurídica... então **o grupo em si não tinha poder de negociação** [...] não existia um organismo que sentasse para negociar com a administração pública [...] **eu acredito que tenha sido uma das falhas do Projeto**, não constituiu de fato esse grupo (G4).

Outro ponto levantado como entrave foi a dependência aos recursos de apenas um órgão financiador, a FAPESP. A Fase II do Projeto foi particularmente tumultuada pela troca de dirigentes municipais e pela aprovação do Projeto pela FAPESP somente 12 meses depois

da conclusão da FASE I, em julho de 2001. O tempo demandado para a aprovação, não esperado para o contexto do Programa de Políticas Públicas, determinou algumas alterações das estratégias anunciadas, afetando principalmente nas metas de intervenção do Projeto<sup>195</sup>.

Dentre as metas de capacitação, a estratégia de consolidação do Grupo Gestor também foi submetida ao mesmo problema, pois era previsto que a reunião de retomada do Projeto seria dado em 75 dias<sup>196</sup>. Esse contexto desmotivou os integrantes do Grupo Gestor pela falta de continuidade nas reuniões. Segundo o Grupo HABIS, muitas das metas de pesquisa também tiveram que ser adiadas ou mesmo canceladas pela dificuldade em definir o contexto em que seriam inseridas.

Os relatos abaixo demonstram a interferência da interrupção do Projeto:

[a troca de gestão] Coincidentemente aconteceu de ter **o prazo lá da FAPESP que parou o Projeto**, aguardando a aprovação da 2ª fase. **Então deu uma esfriada geral** também (G6).

Esse grupo de pessoas foi motivado e no auge da motivação, quando estava todo mundo motivado, todo mundo acreditando no Projeto, a universidade falou: ‘Ah, eu não posso ir porque a gente depende da FAPESP’. Então teve um processo inicial de motivação, de formação do grupo, e **justamente nessa continuidade foi o período que a FAPESP ficou para decidir, aprovar o recurso**. Coincidentemente esse período aí coincidiu com a mudança de governo também (G4).

Outros entraves importantes, em relação à implementação da construção-piloto de unidades habitacionais no município de Itararé, foram constatados. Dentre eles, a indefinição do grupo organizado de moradores interessados em habitação para baixa renda e a inexistência de área adequada para construção das habitações.

As pessoas diretamente envolvidas, interessadas, teriam que estar participando para ter essa concretização, ver a viabilidade de implantar essas idéias ou não [...] **Ficou uma coisa muito subjetiva** (G7).

**Faltou os participantes beneficiados pelo Projeto**. Seriam os empresários e futuros moradores, no caso, os interessados em morar na casa de madeira. Então ficou um espaço aí (G7).

Eu **nunca vi o grupo de interessados diretamente**. Só via indiretos. Só via a prefeitura e o pessoal universitário (J2).

---

<sup>195</sup> HABIS, 2002.

<sup>196</sup> HABIS, 2002.

Outro ponto falho elencado pela maior parte dos entrevistados diz respeito à metodologia utilizada pela universidade, que, segundo eles, ficou no campo da “teoria”, com pouca “prática”. Essa visão está associada a não compreensão do Projeto por parte do Grupo Gestor ou pela espera de ações em curto prazo.

Um outro erro também foi levantado na última reunião. É que a gente falou, falou, falou... fez, fez, fez reunião, e não aconteceu nada concreto, certo? Não tinha nada consistente. Então, são exatamente os tijolinhos, é um de cada vez, mas você vê construindo. E não aconteceu, **só ficava em reunião, reunião, e vai desgastando** (G3).

**Se priorizou muito só o aspecto da articulação**, mas não definiu nada objetivo que precisava ser feito. Ficou na dependência de muita coisa (G6).

Os interesses da universidade também não ficaram claros para os participantes do Grupo, o que gerava desconfiança na relação entre os agentes.

Na nossa visão, digamos assim, inicial, **o interesse da universidade em si era a tese defendida por eles**, e que realmente a gente assina embaixo. Ótimo. Até então um tempo foi falado justamente com essas palavras: a universidade está vindo para cá com interesse próprio dela, eles estão ganhando para estar vindo, eles estão vindo e eles estão defendendo a tese deles (G5).

Como visto, a inviabilização do Projeto em Itararé está relacionada principalmente a fatores internos nos grupos que participaram do processo. Os recursos para implantação desses projetos e a elevação do preço da madeira no município foram outros fatores que levaram à necessidade de ampliação do Projeto para outros municípios da região. Porém, a maior deficiência corresponde aos recursos humanos, onde cabe citar a interferência da atuação do Grupo Gestor, da administração municipal e do setor produtivo da madeira naquela região.



**OS LIMITES NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL COM  
DESENVOLVIMENTO LOCAL: CONSIDERAÇÕES FINAIS**



## **6.1 A experiência do pesquisador com o objeto de estudo**

Ainda que este trabalho tenha como objeto de estudo a experiência ocorrida no município de Itararé e região, é possível sobrepor os entraves identificados em muitos municípios brasileiros, especialmente nos pequenos. Muitos dos limites identificados têm suas bases em fatores externos, tais como a globalização, a atuação do Governo Federal e estadual e a pouca atuação e organização da sociedade civil. Dessa forma, as lacunas, os limites, as controvérsias e também as possibilidades podem ser aplicados em outras localidades brasileiras.

A particularidade de Itararé e daquela região reside na vocação econômica em produtos de base florestal. Porém, com uma economia estagnada por falta de incentivos políticos e sociais que incluam esse setor. Contudo, o que se constituiu exclusivo no município foi a atuação das universidades, por meio do Grupo HABIS, para assessorar o Grupo Gestor na elaboração de suas políticas públicas. A parceria com as universidades trouxe uma série de peculiaridades ao objeto de estudo, dentre as quais destacam-se: a) o interesse em ações que gerassem pesquisa e informação que pudessem contribuir para a mudança daquela realidade; b) o conhecimento técnico qualificado para assessoria e capacitação do Grupo; c) o financiamento do grupo de pesquisadores envolvidos. Itararé, dessa forma, constituiu um caso particular, pois foi escolhido dentre tantos municípios da região para o desenvolvimento da pesquisa financiada pela FAPESP, dentro da linha de pesquisa em Políticas Públicas.

De certo, essa “escolha” trouxe uma motivação inicial aos dirigentes e à comunidade do município. O que fez a prefeitura oferecer as contrapartidas solicitadas, como já

especificado no decorrer deste trabalho. Contudo, a participação das universidades não constituiu a condição essencial para que os objetivos principais fossem consolidados.

Através do debate conceitual verificou-se a lacuna de conhecimento no que diz respeito a participação de agentes na formulação de políticas de habitação social que visem o desenvolvimento local, por meio de geração de trabalho e renda. Por isso, o estudo é singular, no sentido de articular desenvolvimento local, sustentabilidade e políticas habitacionais.

O governo seja ele em qual esfera, sempre se preocupou em construir habitações, ou como forma de dominar a classe de renda desfavorecida, ou como maneira de amparar de forma assistencialista populações carentes, ou ainda para controlar o crescimento de favelas em locais indesejáveis, ou também para atrair uma base política em seus governos populistas. A ampliação da “participação” do morador e sua “inclusão” na cidade se deu por meio de sua atuação em mutirões para construção de suas casas e de seus equipamentos, o que já fora amplamente debatido e criticado desde os anos 1960 até os dias atuais, quando esse tipo de “participação” fora chamada de “institucionalização da pobreza”<sup>197</sup>.

A inovação na experiência em Itararé seria na articulação de todos os agentes para estabelecer naquela região um novo paradigma nas políticas habitacionais. Questiona-se quais as condições essenciais para a implantação de tais políticas, quais os agentes que a determinam, quais as dimensões que a orientam e qual a escala da região que esta deve abranger.

Orientava Oliveira que o “enigma do desenvolvimento local” é tratado muitas vezes como panacéia para qualquer localidade, independente de suas especificidades, necessidades e potencialidades<sup>198</sup>. Dessa forma, tratá-lo como modelo paradigmático, equivale a suprimir a diversidade de cada localidade brasileira e exagerar no endogenismo e na capacidade de auto-propulsão de um município qualquer. Durante o percurso deste trabalho, orientado

---

<sup>197</sup> O Sociólogo Francisco de Oliveira na ocasião do I Seminário Internacional “O desenvolvimento local na Integração” (Rio Claro, 2004), ao participar da Mesa Redonda “As pressões do local na globalização”, debateu o fato do desenvolvimento local produzir uma espécie de ‘balconização’ das políticas públicas. Dessa forma, apontou a “funcionalização da pobreza” e sua “institucionalização” por meio de políticas setoriais como as de habitação que utilizam mão-de-obra da população em mutirões para construir ‘favelas’.

<sup>198</sup> OLIVEIRA, 2002.

por posicionamentos controversos da bibliografia, pode-se admitir escalas e dimensões inerentes ao desenvolvimento local.

## **6.2 Replicação teórica no caso: debates, consensos e controvérsias**

### **6.2.1 Os limites colocados pela localidade**

Na experiência desenvolvida em Itararé não se buscou um modelo paradigmático de desenvolvimento, mas experimentar a implantação de uma política que considerasse o meio local. Dessa forma o que orientou as diretrizes foram estudos relacionados aos problemas e às potencialidades daquela região. Questiona-se a capacidade do município em alavancar o processo. De fato, limites o impediram de efetivar suas ações, contudo estão mais relacionados à atuação dos grupos de agentes do município do que da capacidade geradora de riquezas daquela região.

Na busca dos limites do território, surgem as questões relacionadas à escala de atuação da política e se o município possuía centros de comando. Buarque aponta que num processo de desenvolvimento local sustentável, deve ser feito um *corte espacial* que analise a dinâmica de organização do espaço local<sup>199</sup>. Acredita-se que não existe uma escala regional que define se o desenvolvimento vai ou não acontecer naquele local. O que podem existir são centros de comando que impulsionam o desenvolvimento. Por isso, na formulação de propostas de desenvolvimento local deve-se questionar se existem estes centros, que podem ser econômicos, políticos ou até mesmo geográficos – quando a localização de determinado local é estratégica e coopera no desenvolvimento. O que define um centro são essas características em relação à sua vizinhança.

A região sudoeste do estado de São Paulo é potencial no sentido de “comandar” a atividade madeireira do estado. Da mesma maneira, o município de Itararé “comandava” em relação aos outros municípios da região, por ter apoiado politicamente o projeto, mesmo que houvesse entraves na consecução da gestão. Conforme já apontado pelo Inventário Florestal do Estado de São Paulo foi possível evidenciar que aquela região constitui um pólo de reflorestamento detentor de grande parte das florestas plantadas do estado. Correlacionando essa possibilidade ao fato da existência de carências sociais, distinguiram-

se 3 ações principais em relação a elaboração de diretrizes para políticas públicas: 1) para reposição florestal – tendo em vista os múltiplos usos da floresta que viabilizem sua exploração econômica; 2) para habitação social – que viabilizem a utilização de recursos locais; e, 3) para a geração de trabalho e renda na cadeia produtiva da madeira. Essas diretrizes implementadas possibilitariam um maior controle para a reposição florestal e o desenvolvimento sócio-econômico da região, o que aumentaria a sustentabilidade nas esferas econômica, social, ambiental e política do município de Itararé, conseqüentemente a melhoria de qualidade de vida de seus habitantes.

Em todo esse processo, devido às ações que cabiam ao Grupo Gestor Local e à participação dos moradores no processo de gestão, esperava-se o aumento da participação organizada da população, na definição, implantação e monitoramento das políticas públicas. De fato, um novo conceito de desenvolvimento e formulação de políticas públicas se estabeleceria no município.

Para indicar os limites do território, é preciso analisar os limites da atuação dos agentes e das dimensões da sustentabilidade, pois são elas que determinam a dinâmica da região. Surge a questão se o desenvolvimento local estava sob governabilidade daquele município e se ele possuía autonomia para a execução desse processo. Quando existem limites na escala do município, ações locais em outras escalas podem vir a partir de planos diretores regionais, quando a ação política se desvincularia do tempo de gestão, diminuindo assim planos estritamente político-eleitorais.

Na aplicação da experiência de Itararé ao Quadro 1, de Coelho e Fontes, citado no Capítulo 1, p.26, sobre as escalas territoriais e seus objetivos, observa-se que quando se escolheu a região sudoeste do estado de São Paulo pensou-se na integração dos circuitos econômicos municipais daquela região, composto pela cadeia produtiva da madeira, o que formaria um mercado regional; o município seria a unidade institucional amparada por uma governabilidade, pela capacitação e ação da sociedade local com a intenção de se potencializar e integrar os circuitos econômicos locais; e na escala comunitária o ator integraria o empreendimento, seja com cooperativas, empresas comunitárias ou pequenos empreendimentos comerciais.

---

<sup>199</sup> BUARQUE, 2002.

## 6.2.2 Os limites da atuação dos agentes

Nos três pilares de um processo de desenvolvimento local, que se encontra no Gráfico 1, Capítulo 1, p.24, Buarque estrutura a multiplicidade e sinergias locais que devem existir entre os agentes públicos e privados no processo. Na recuperação desses pilares, quais sejam: 1) a organização da sociedade, 2) a agregação de valor na cadeia produtiva, e 3) a reestruturação e modernização do setor público, e em sua aplicação à experiência de Itararé, nota-se que houve ações para que se construísse tais pilares na perspectiva do desenvolvimento daquele local.

A organização da sociedade se deu por meio da mobilização da sociedade na formação do Grupo Gestor, cuja composição deveria agragar representantes da população, do poder público, da iniciativa privada, da universidade e outros parceiros. Por meio da atuação desses agentes na formulação de diretrizes de políticas públicas para habitação social, reposição florestal e geração de trabalho e renda na cadeia produtiva da madeira, esperava-se não só a dinamização do setor madeireiro, como políticas que agregassem valor no setor. Em relação à reestruturação do poder público, dirigiu-se na capacitação oferecida pela universidade na promoção de projetos que imprimissem no município o desenvolvimento de suas potencialidades combatendo suas deficiências em habitação, emprego e renda, e conseqüentemente elevando o patamar tecnológico daquela região para que ali se agregasse mais valor à matéria-prima.

A interação destes três pilares seria mediado pela governança, pela organização da sociedade e pela distribuição de ativos sociais. Essa mediação no município de Itararé revelou-se enfraquecida, já que a troca de governo interferiu no sentido mais amplo de governabilidade das ações políticas. Com a falta de apoio da segunda gestão, o Grupo Gestor perdeu a *governança* que lhe cabia para elaborar diretrizes de políticas públicas. Sem o investimento da prefeitura, houve a desmotivação nas reuniões do Grupo, agravado também pela falta de *organização da sociedade*. Dessa forma não houve o desdobramento social e econômico esperado, o que permitiu que os *ativos sociais* continuassem estagnados.

Se experiências bem-sucedidas decorrem de um ambiente político e social favorável, nota-se aqui a falta de mobilização e a divergência de atores sociais em torno do que seria prioridade para o município, mas *não para eles*. Como orientado pela bibliografia, os

movimentos sociais tiveram suas lutas em torno de problemas com resoluções imediatas. O que se tornou um agravante, certamente, foi o fato de um projeto de construção de políticas públicas não ter um resultado imediato, mas por se caracterizar no processo contínuo de formulação, implementação e avaliação, que passaria a ser monitorado pelo próprio Grupo Gestor, desvinculado da figura da universidade. Se houve alguma mobilização social naquele local, certamente foi pelo papel que a universidade desempenhou no sentido de capacitação daquele Grupo.

Em relação aos limites dos agentes participantes, após a análise de seus depoimentos e ao que se esperava de cada um, pode-se entender que o *Estado*, ao qual cabia a indução para a modernização do setor madeireiro, por meio de políticas de investimento e competitividade, de emprego, habitação, educação, etc., teve como principal limite a sua própria organização. Se no âmbito municipal não haviam recursos nem mão-de-obra qualificada para a produção de práticas locais de habitação social, esperava-se que com a chegada de um agente externo que o capacitasse, no caso a universidade, houvesse um estímulo ao desenvolvimento daquela região. Outra limitação apoia-se no ciclo político, o qual já citado anteriormente, que no pequeno município vincula ações ‘politiqueiras’ ao tempo de quatro anos. Dentre essas ações destacam-se o assistencialismo, o paternalismo e a espera por ações e programas estaduais e federais. Fora isso, qualquer ação se constituiria em tempo demais, superior a uma gestão. No âmbito estadual e federal, o governo tem atuado com descaso aos pequenos municípios e ainda com promoção assistencial de políticas habitacionais, como é o caso do CDHU ou da Caixa Econômica Federal, nos quais a “inclusão” se faz por meio da auto-construção. Não há preocupação em gerar renda, ou apoiar programas que gerem renda, como é o caso da habitação em madeira. Dessa forma, a descentralização administrativa é apontada como um limite para a atuação da prefeitura, pois a redistribuição das competências no interior da política não tem resultado em âmbito municipal.

Cabe ressaltar que experiências de desenvolvimento local são desafiadoras no sentido de que o sistema político em pequenos municípios possui uma lógica perversa. Constata-se que por um lado existem minguados recursos municipais, por outro relações tensas e cálculo político baseado na expectativa da reeleição. Além disso, a alternância de poder – uma garantia dos regimes democráticos – pode ter como consequência o total comprometimento das políticas públicas desenhadas e implementadas numa gestão,

invertendo as prioridades e, por conseguinte, funcionar como um empecilho para a sua continuidade<sup>200</sup>.

Em relação ao *setor produtivo*, se era esperado a oferta de produtos de qualidade, acessíveis à população, por meio da articulação entre todos os agentes do setor, ficou claro que, além de desarticulados, não tem interesse em parcerias seja por meio de cooperativas ou diretamente com o município. No caso do grande proprietário, este possui um circuito de comercialização que é extralocal, não prioriza o município; os proprietários das pequenas madeireiras são desarticulados e, assim como os marceneiros, não estavam dispostos a se organizarem.

Cabe retomar que no Pólo de Reflorestamento de Itapeva / Capão Bonito / Buri, no qual o município de Itararé se insere, a maior parte dos detentores das áreas de reflorestamento são as empresas do setor celulósico-papeleiro, chapas e matéria-prima para energia (45,1%); as reflorestadoras e pequenos produtores detêm 17,8%; e o setor Governamental detém áreas que correspondem a 5,38%<sup>201</sup>. Fora isso existem ainda áreas não identificadas que correspondem a 31,7% das florestas plantadas.

Diante desse quadro observa-se que o Estado poderia ser um dos indutores de políticas no setor utilizando sua área que corresponde a aproximadamente 41 mil hectares. Em relação aos pequenos produtores, como já foi mencionado, estes enfrentam dificuldades e acumulam prejuízos devido a baixa capacidade produtiva e de investimento. Nesse sentido, possuem limites com tendência à “mortalidade”.

Todos esses aspectos indicam a necessidade de políticas públicas nesse setor que estimulem a reposição florestal com manejo adequado, para que se possa atender aos usos múltiplos da floresta e a manutenção de pequenas serrarias.

Em relação a participação da *sociedade civil* nas políticas públicas, existem limites que relacionam-se a sua própria desarticulação e omissão diante dos problemas de seu cotidiano. Se a valorização dos movimentos sociais urbanos acentua a capacidade da sociedade civil em imprimir mudanças no quadro social político brasileiro, a sua desorganização desacelera qualquer processo de transformação da realidade. Em relação a

---

<sup>200</sup> FARIA, 2002.

<sup>201</sup> KRONKA, 2002.



isso, Dagnino aponta que “quanto maior a representatividade, maiores as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado”<sup>202</sup>, logo, seu inverso deixa a cargo do Estado todo o poder de negociação e decisão.

Um fator que gera essa desarticulação e omissão vem da própria história de formação da sociedade civil. Conforme Dagnino, a sociedade brasileira ainda é marcada pela experiência autoritária do regime militar instaurado em 1964, mesmo tendo experimentando a partir da década de 1970 um ressurgimento em oposição ao Estado autoritário. O processo de democratização que surgiu a partir das lutas contra a ditadura militar, se estende e está em construção até os dias atuais. Não é um processo linear, e combina avanços, estagnação e retrocessos. Se a correlação de forças entre os vários projetos políticos permitiu avanços importantes durante o final dos anos 1980, na década de 1990 o efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais veio determinar dificuldades significativas no ritmo da democratização<sup>203</sup>.

Entende-se que o fator cultural, que já havia sido indicado por Frey como um entrave, é confirmado por Dagnino, quando aponta o peso de tais matrizes no processo de construção democrática – existe ainda um autoritarismo social e uma visão hierárquica e excludente da sociedade, pela própria sociedade.

Se caberia às *universidades* a produção de conhecimento, tornando-o acessível à comunidade, esta se esbarrou no limite do próprio tempo da pesquisa e nos recursos que são necessários para que ela aconteça. Com a desmotivação do poder público e com a dependência financeira pelo órgão financiador, a universidade além de ter que estender o tempo do Projeto, não teve os resultados esperados em termos de ações políticas naquele município. Porém, como sua prioridade era a formação de estudantes, foi possível realizar pesquisas sob múltiplos enfoques.

### **6.2.3 Os limites nas dimensões da sustentabilidade**

Como foi exposto no *Capítulo 1*, existem diversas dimensões que a estratégia do desenvolvimento sustentável deve integrar e articular. Estas dimensões são segmentadas no sentido de melhor compreender e operacionalizar os subsistemas que compõem o

---

<sup>202</sup> DAGNINO, 2002, p.290.

<sup>203</sup> DAGNINO, 2002.

desenvolvimento sustentável. Estruturou-se a análise em 4 dimensões, a econômica, a ambiental, a sociocultural e a política. Nessa estruturação foram identificados limites e tensões, além de dimensões consideradas determinantes. De fato, a especificidade de um território e seu corte escalar permite que a centralidade possa ocorrer em variadas dimensões da sustentabilidade<sup>204</sup>.

1) A dimensão *econômica*, como visto em Silva<sup>205</sup>, pressupõe a realização do poder econômico que contemple prioritariamente a distribuição de riqueza e renda associada a uma redução das externalidades socioambientais. Aplicado para Itararé ou qualquer outro município daquela região significaria gerar riqueza e renda na cadeia produtiva da madeira e reduzir o déficit habitacional, social e ambiental. Embora esse seja o objetivo proposto pela universidade e elaborado junto ao Grupo Gestor, seus limites estão relacionados à atuação da iniciativa privada, que naquela região, possui centros extralocais de comercialização, fato que é consequência da política governamental de incentivos às exportações. Dessa forma, não agregam valor no município, que por sua vez, não gera emprego para a população e enfraquece o mercado interno.

Yuba aponta que na dimensão econômica, a questão elementar é a aparente impossibilidade de associar “sustentabilidade e lucratividade”, devido às exigências que essa associação demanda, como por exemplo, a modificação de equipamentos e treinamento requeridos para melhorar os processos produtivos dos materiais e produtos. Segundo Yuba, esse pensamento é próprio de uma cultura imediatista na obtenção de lucros<sup>206</sup>.

2) A dimensão *ambiental* pressupõe a manutenção da integridade ecológica. A conservação ambiental é citada por Buarque como condicionante decisivo da sustentabilidade do desenvolvimento e da manutenção em longo prazo, sem o qual não é possível assegurar qualidade de vida e equidade social. A sustentabilidade do desenvolvimento tem seu limite definido pela natureza, diante da qual organiza sua forma de produção e consumo. Embora seja uma dimensão importante na perspectiva da sustentabilidade, esta também é definida

---

<sup>204</sup> Numa tribo indígena, por exemplo, a dimensão cultural é a determinante. As relações de poder não são questionadas e funcionam há séculos. Dessa forma, não é possível generalizar para todos os casos que uma determinada dimensão seja central.

<sup>205</sup> SILVA, 2000.

<sup>206</sup> YUBA, 2005.

pela dimensão política, já que a orientação de políticas que pressuponham modelos de desenvolvimento mais sustentáveis depende da capacidade do Estado em gerenciá-las.

No caso de Itararé, os limites nessa escala estão relacionados à falta de interesse de órgãos públicos e de empresas privadas na questão da sustentabilidade. Dessa forma, não há preocupação na geração e destinação de resíduos da exploração madeireira e nem uma política de incentivo partindo da prefeitura na manutenção ecológica e na sensibilização dos agentes em torno dessa questão. Junto a isso, acrescenta-se a falta de tecnologia das pequenas serrarias, que no processamento da madeira, devido à precariedade de equipamentos, gera resíduos ao meio ambiente.

3) A dimensão *social*, ou *sociocultural*, é a dimensão que pressupõe a viabilização de riquezas, oportunidades e equidades. Dessa forma, entrelaça-se às demais, pois para acontecer requer a atuação da esfera pública na promoção de práticas que gerem oportunidades. Em Itararé essa dimensão é fragilizada e encontra limites quando esbarra no déficit social do município. Outro fator apontado como limite é a falta da matriz cultural em relação à participação.

A região também é expressiva pelos baixos indicadores de desenvolvimento econômico, onde o quadro é de déficit habitacional e condições precárias de moradia. Nos entraves que podem ser identificados em relação à construção de políticas de habitação em madeira soma-se a questão da falta de interesse da população em moradias de madeira. Existe um preconceito na adoção deste material que vêm do próprio desconhecimento de suas potencialidades, quanto de experiências individuais em habitações precárias com esse material.

4) A dimensão *política* é caracterizada pela criação de mecanismos que incrementem a participação da sociedade nas tomadas de decisões. Dessa forma envolve as instituições político-administrativas, a participação e o processo político. Em Itararé a consolidação das parcerias com a prefeitura e a formação do Grupo Gestor criou canais que aumentavam a possibilidade de sustentabilidade no campo político, dessa forma a consolidação do Grupo Gestor foi o projeto central, pois ele que proporia diretrizes políticas e implementaria políticas públicas.

Os limites dessa dimensão, que estão relacionados a atuação do Estado e da sociedade organizada, foram cruciais para que o Projeto fosse interrompido. Dessa forma, considera-se a dimensão política a determinante num projeto de políticas públicas.

### **6.3 Quais as condições essenciais para formulação de diretrizes de políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local em pequenos municípios?**

Segundo a análise anteriormente realizada, observa-se que as condições essenciais para a formulação de políticas públicas encontram-se relacionadas à atuação dos agentes, à escala territorial e às dimensões da sustentabilidade. Considerando o *município* como a escala territorial que abrange essa dinâmica, tem-se que bastaria a articulação entre o poder público, a sociedade organizada e as instituições privadas, que possuíssem governança e interesse em alavancar o desenvolvimento de uma dada região.

Se um município é detentor de um centro de comando econômico e seus dirigentes têm capacidade para gerar desenvolvimento por meio dessa cadeia de produção, questionam-se os fatores externos que se constituiriam entraves, tais como o próprio processo de globalização que permite a entrada de capital estrangeiro no país e incentiva as exportações e importações. Não adianta existir vontade no âmbito local (município, por exemplo) se a estruturação política em outros níveis compor outra estruturação. Dessa forma, esperar recursos e apoio do nível federal é aguardar o desmantelamento endógeno de uma dada localidade.

Dessa forma é imprescindível que exista maior consonância governamental em torno de uma política que valorize a descentralização, com repasse de verbas e auxílio de técnicos capacitados. Se a direção política é a determinante, como mencionado neste trabalho, de certo a participação social e os setores privados terão maiores oportunidades de se engajarem nessa dinâmica. O que não se deve é atribuir aos espaços de participação da sociedade civil toda a responsabilidade de mudança e transformação do Estado, e nem aos interesses extralocais das empresas a causa do empobrecimento de um município. Dessa forma, fica exposto que cabe ao Estado, em todos os níveis orientar o processo de desenvolvimento em todas as dimensões aqui mencionadas.

## REFERÊNCIAS

---

- ACSELRAD, H.; LEROY, J. Novas premissas da sustentabilidade democrática. In: **Série Cadernos de Debate Brasil Sustentável e Democrático**, n. 1, Rio de Janeiro: FASE, 1999.
- ACSELRAD, H.; Sustentabilidade e Desenvolvimento: modelos, processos e relações. In: **Série Cadernos de Debate Brasil Sustentável e Democrático**, n. 4, Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método das ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.
- ARRETCHE, M. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?. In: **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, n.39. São Paulo: NERU, 1996.
- ÁVILA, V. F. (Coord.). **Formação educacional em desenvolvimento local: relato de estudo em grupo e análise de conceitos**. Campo Grande: UCDB, 2001.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BENJAMIN, C.; ELIAS, L. A. (orgs.). **Brasil: crise e destino - entrevistas com pensadores contemporâneos**. São Paulo: Expressão Popular, 2000.
- BEZZI, M. L. A região como uma resposta local aos processos capitalistas. In: **Geografia**, vol.29, n.1, jan-abr. Rio Claro/SP, 2004, pp.05-20.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- BOURDIN, A. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BRANDÃO, C. A. O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10, 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2003. (Disponível em CD-ROM).
- BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M.; ALVES, M. A. S. Estratégias de desenvolvimento e construção do espaço supra-local: os novos arranjos institucionais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11, 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005. (Disponível em CD-ROM).
- BRITO, A. J. R. Sistema local de produção: uma experiência em construção no setor moveleiro da região serrana do Rio Grande do Sul. In: FRANÇA, C. L. (Org.). **Aspectos econômicos de experiências de desenvolvimento local: um olhar sobre a articulação de atores**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. (Publicações Polis, 46). pp. 35-45.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CACCIA-BAVA, S. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? In: **São Paulo em perspectiva**, v.10, n. 3. São Paulo: Fundação SEADE, 1996, p.53-59.

CARLOS, D. M. **Tipos de Pesquisa Acadêmica**. Disponível em:  
<[http://usuarios.cultura.com.br/valverde/tipos\\_pesquisa.htm](http://usuarios.cultura.com.br/valverde/tipos_pesquisa.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2004.

CARVALHO, A. W. B. A participação popular no processo de descentralização governamental: uma avaliação do papel dos conselhos gestores de políticas públicas em municípios de pequeno porte demográfico In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10, 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2003. (Disponível em CD-ROM).

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983

CATI – COORDENADORIA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTEGRAL. **Principais atividades agrícolas do Estado de São Paulo**. Disponível em <<http://www.cati.sp.gov.br>> Acessado em: fev. de 2003.

CEF. **SIMBRASIL**: Sistema de informações sócio-econômicas dos municípios brasileiros. Brasil: CEF/IPEA/FADE-UFPE, mai. 2004. CD-ROM versão 2.02. Pedido disponível em <[simbrasil@webdesign.psi.br](mailto:simbrasil@webdesign.psi.br)>.

CIFUENTES, R. Políticas de desenvolvimento setorial local: o pólo moveleiro de Votuporanga. In: FRANÇA, C. L. (Org.). **Aspectos econômicos de experiências de desenvolvimento local**: um olhar sobre a articulação de atores. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. (Publicações Polis, 46). pp. 47-59.

COELHO, F. D.; FONTES, A. **Desenvolvimento econômico local e sustentabilidade institucional**: as redes de desenvolvimento econômico local. IBAM/ SERES/ FES. Disponível em: <<http://www.redelis.org.br>>. Acesso em: 10 mai. 2004.

CONTANDRIOPOULOS, A.; CHAMPAGNE, F. (et al.). **Saber preparar uma pesquisa**. São Paulo: Hucitec, 1994.

DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

FARIA, A. Programa oportunidades de mercado e apoio à agricultura familiar Hulha negra (RS). In: FRANÇA, C. L. (Org.). **Aspectos econômicos de experiências de desenvolvimento local**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. (Publicações Polis, 40). pp. 101-127.

FARIA, A. A incubadora tecnológica popular do setor coureiro-calçadista gaúcho e as tentativas para constituir uma rede de cooperação autogestionária na região do Vale dos Sinos (RS). In: FRANÇA, C. L. (Org.). **Aspectos econômicos de experiências de desenvolvimento local**: um olhar sobre a articulação de atores. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. (Publicações Polis, 46). pp. 17-34.

FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. In: **Espaço & Debates**, n. 41. São Paulo: NERU, 2001, pp.26-45.

FRANÇA, C. L. (Org.). **Aspectos econômicos de experiências de desenvolvimento local: um olhar sobre a articulação de atores.** São Paulo: Instituto Pólis, 2004. (Publicações Polís, 46).

FRANCO, A. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável?** Brasília: Instituto de Política, 2000.

FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual de reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000.

GAVA, M. **Viabilidade técnica e econômica da produção de componentes para habitação social utilizando madeira de rejeito comercial.** 2005. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.

GRAZIA, G.; SANTOS, A. M.; MOTTA, A. **Estratégias para a Construção da Sustentabilidade Urbana.** Disponível em: <<http://pbsd.rits.org.br/index2.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2004.

HABIS – Grupo de Pesquisa em Habitação e Sustentabilidade. **Habitação social em madeira de reflorestamento como alternativa econômica para usos múltiplos da floresta: projeto de pesquisa.** São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. Programa de Pesquisa em Políticas Públicas FAPESP, processo nº 98/14124-1, 1999.

\_\_\_\_\_. **Habitação social em madeira de reflorestamento como alternativa econômica para usos múltiplos da floresta: relatório final fase 1.** São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. Programa de Pesquisa em Políticas Públicas FAPESP, processo nº 98/14124-1, fase 1, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Habitação social em madeira de reflorestamento como alternativa econômica para usos múltiplos da floresta: Projeto de pesquisa fase 2.** São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. Programa de Pesquisa em Políticas Públicas FAPESP, processo nº 98/14124-1, 2000b.

\_\_\_\_\_. **Habitação social em madeira de reflorestamento como alternativa econômica para usos múltiplos da floresta: relatório parcial fase 2.** São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. Programa de Pesquisa em Políticas Públicas FAPESP, processo nº 98/14124-1, fase 2, 2002.

\_\_\_\_\_. **Habitação social em madeira de reflorestamento como alternativa econômica para usos múltiplos da floresta: relatório final fase 2.** São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. Programa de Pesquisa em Políticas Públicas FAPESP, processo nº 98/14124-1, fase 2, 2004.

JACOBI, P. Atores sociais e Estado: movimentos reivindicatórios urbanos e Estado – dimensões da ação coletiva e efeitos político-institucionais no Brasil. In: **Espaço & Debates**, n. 26. São Paulo: NERU, 1989, p.10-21.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia.** São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

KRONKA, F. J. N. (et al). **Inventário florestal das áreas reflorestadas do Estado de São Paulo.** São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente/ Instituto Florestal, 2002.

LEROY, J. (et al.) **Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

- LEROY, J. Da comunidade local às dinâmicas microrregionais na busca do desenvolvimento sustentável. In: **Revista Proposta**, n.71, fevereiro de 1997, FASE, Rio de Janeiro.
- LIPIETZ, A. O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade. In: **Espaços & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, n.38, São Paulo: NERU, 1994.
- LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- MARICATO, E. Reforma Urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p.309-325.
- MARICATO, E. **Balço de 30 meses de governo**: Ministério das Cidades. 2005. Não publicado.
- MINAYO, C. S. (et al.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.
- NETO, O. C. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, C. S. (et al.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992. pp.51-66.
- NOGUEIRA, M. A. A sociedade civil contra a política. In **São Paulo em Perspectiva**. vol.8, n.2, abr-jun. São Paulo, 1994, pp.21-25.
- OLIVEIRA, F. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In: SPINK, P.; CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V. (org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis:Programa de Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002, p.11-31.
- ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.) **A ordem e o progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p.171-195.
- PACHECO, R. S (et al.). Atores e conflitos em questões ambientais urbanas. In: **Espaços & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, n.35, São Paulo: NERU, 1994, pp 46-51.
- PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil/2000**. (PNUD/IPEA/FJP) Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/instalacao/index.php>>. Acesso em maio de 2005.
- RABELO, D. C. **Comunicação e mobilização na Agenda 21 local**. Vitória: EDUFES:FACITEC, 2003.
- RAMOS, M. H. R.; SÁ, M, E, R. Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal. In: RAMOS, M. H. R. (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. pp. 151-168.
- RESOLUÇÃO 196/96 DO CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Sobre diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos**. Disponível em: <<http://www.invitare.com.br/sitenovo/legislacao.php>>. Acesso em: 17 fev. 2004.
- RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- SACHS, C. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: EDUSP, 1999.



SANTOS JUNIOR, O. A. **Reforma Urbana**: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1995.

\_\_\_\_\_. **Democracia e governo local**: dilemas da Reforma Urbana municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SEADE. **Índice paulista de responsabilidade social**. Disponível em <<http://www.infopoliticas.sp.gov.br/spd/iprs-def.htm>> Acesso em 14 mai. 2004.

SHIMBO, L. Z. **“A casa é o pivô”**: mediações entre o arquiteto, o morador e a habitação rural. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

SHLUGER, E. Os caminhos da participação popular: uma reflexão sobre experiências em favelas cariocas. In: **Espaço & Debates**: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n.11. São Paulo: NERU, 1984.

SILVA, S. M. **Indicadores de sustentabilidade urbana**: as perspectivas e as limitações da operacionalização de um referencial sustentável. Dissertação (Mestrado), Programa de Mestrado em Engenharia Urbana, Universidade Federal de S. Carlos, 2000.

SILVEIRA, C. M. **Desenvolvimento local**: marcos conceituais e históricos. Disponível em: <[http://redelis.org.br/textos\\_download.asp?action=lista&ordena=titulo](http://redelis.org.br/textos_download.asp?action=lista&ordena=titulo)>. Acesso em: 27abr. 2004.

TELLES, V. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. In **São Paulo em Perspectiva**. vol.8, n.2, abr-jun. São Paulo, 1994, pp.07-14.

TURNER, J. F. C. **Vivienda: todo el poder para los usuarios**. Madri: H. Blume, 1977.

VAINER, C. B. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro. In: VAINER, C. B.; MARICATO, E.; ARANTES, O. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p.105-119.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YUBA, A. N. **Análise das relações entre as dimensões da sustentabilidade na cadeia produtiva da habitação em madeira de plantios florestais**. 2005. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.

## **APÊNDICES**

---

**Apêndice I:** Decomposição do fenômeno em classes de variáveis-variáveis.

**Apêndice II:** Termo de consentimento livre e esclarecido.

**Apêndice III:** Questionário aplicado ao Grupo Gestor

**Apêndice IV:** Questionário aplicado ao Grupo de Marceneiros

**Apêndice V:** Questionário aplicado aos Prefeitos e Secretários Municipais

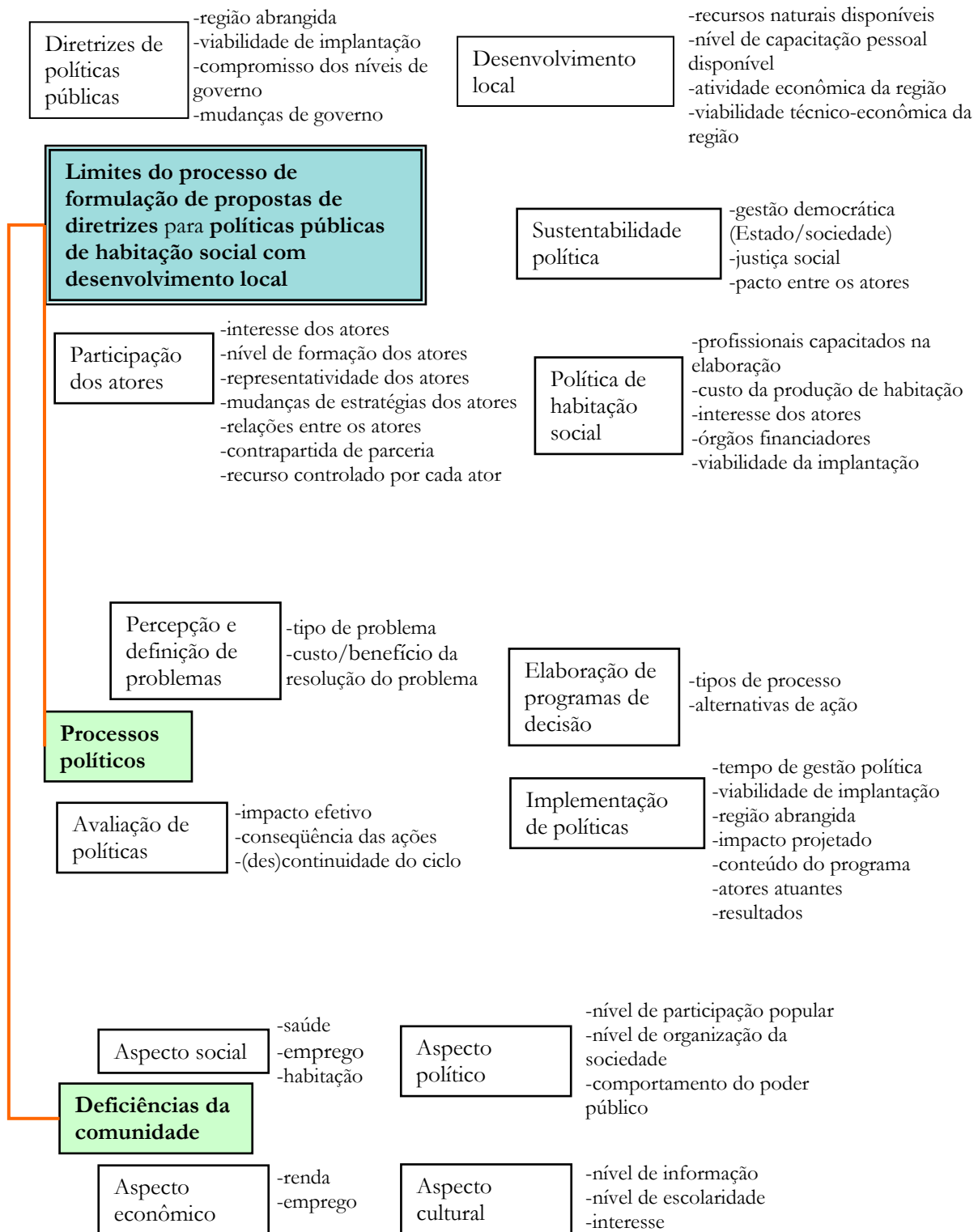
## **ANEXOS**

---

**Anexo I:** Sistematização das atividades realizadas e seus resultados de acordo com os objetivos e metas de intervenção definidos para o Projeto Políticas Públicas.

# APÊNDICE I

## Decomposição do fenômeno em classes de variáveis-variáveis



## APÊNDICE II

---

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

(para informantes individuais, que serão entrevistados ou responderão a questionários)

Ciente dos objetivos da pesquisa PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NA PRODUÇÃO DE PROPOSTAS DE DIRETRIZES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL COM DESENVOLVIMENTO LOCAL, sob a responsabilidade da pesquisadora, mestranda do curso de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da UFSCar, Arq. Michelly Ramos Silva, autorizo a utilização de informações por mim fornecidas sobre a atuação nas reuniões juntamente com o Grupo Gestor das quais participei, para finalidades científicas e acadêmicas, desde que preservado o sigilo sobre minha identidade em qualquer circunstância em que estas informações sejam utilizadas. Declaro ainda estar ciente de que poderei interromper minha participação no estudo a qualquer momento, sem necessidade de justificativa.

---

Assinatura do Pesquisador

---

Assinatura do Participante

# APÊNDICE III

## Questionário aplicado ao Grupo Gestor

**PESQUISA: Processo de participação dos atores na produção de propostas de diretrizes para políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local**

Objetivos: pesquisar a participação da universidade na implantação de projetos de políticas públicas em vários municípios

Pesquisador: Michelly Ramos Silva

Nome:	Função/Cargo que exerceu durante a participação no Grupo Gestor:
-------	--

Sabe-se da participação da universidade (UFSCar e EESC/USP) na implantação de diretrizes de políticas públicas no município de Itararé.

1. Por que o município de Itararé foi escolhido pela universidade para ser contemplado com a pesquisa?

---

---

2. Como o projeto contemplava as deficiências da comunidade?

---

---

3. Por que em um município tão rico em madeira não existem edificações e nem componentes feitos a partir desse material?

---

---

4. Os pesquisadores tinham quais interesses nessa participação? Como eles atuavam?

---

---

5. Como o Sr(a) se envolveu no processo? Por que?

---

---

6. Em sua participação no Grupo Gestor, o que o(a) Sr(a) observou em relação aos outros componentes do Grupo? Havia os mesmos interesses?

---

---

7. Quais eram os objetivos do Grupo Gestor?

---

---

8. Como foi a sua atuação? Participou do Grupo Gestor durante as duas gestões administrativas?

---

---

9. De quantas reuniões o Sr(a) participou?

---

---

10. Quais as dificuldades que o Grupo Gestor enfrentou?
- 
- 
11. Em algum momento houve interrupção da participação do Grupo Gestor no processo?
- 
- 
12. E o(a) Sr(a) em algum momento interrompeu sua participação no Grupo? Por que?
- 
- 
13. Quais os recursos disponibilizados pela prefeitura durante o processo – durante as duas gestões?
- 
- 
14. A prefeitura disponibilizava técnicos?
- 
- 
15. Como foi a sua participação durante a primeira gestão?
- 
- 
16. E na segunda, como o(a) sr(a) atuou?
- 
- 
17. Quais projetos sociais a prefeitura apoiava naquele momento (nas duas gestões)?
- 
- 
18. O prefeito da primeira gestão era favorável ao projeto? Em algum momento dessa gestão o projeto foi interrompido? Por que?
- 
- 
19. E o prefeito da segunda gestão?
- 
- 
20. Houve mudanças no projeto durante a transição das gestões?
- 
- 
21. A transição interferiu no apoio dos parceiros? Como?
- 
- 
22. A transição interferiu na sua atuação no Grupo Gestor? Como?
- 
- 
23. Como foi atuação da universidade (através do HABIS)?
- 
-

24. Quais eram os parceiros no projeto?

---

---

25. Os parceiros mudaram durante a mudança das gestões? Por que?

---

---

26. Havia recursos financeiros para a implantação do projeto? Se sim, de quem era esse apoio?

---

---

27. E os recursos técnicos? Havia disponibilidade? Quem apoiava tecnicamente?

---

---

28. O projeto alcançou seus objetivos?

---

---

29. O que deu certo no projeto?

---

---

30. O que deu errado no projeto?

---

---

31. O que interferiu na interrupção do projeto?

---

---

32. Existe a perspectiva de retomada do projeto?

---

---

33. O Grupo Gestor foi interrompido?

---

---

34. O Grupo ainda se reúne?

---

---

35. Os objetivos mudaram?

---

---

36. Quais são os objetivos?

---

---

37. Se houvesse continuidade do Projeto o(a) Sr(a) participaria novamente do Grupo Gestor? Por que?

---

# APÊNDICE IV

## Questionário aplicado ao Grupo de Marceneiros

### **PESQUISA: Processo de participação dos atores na produção de propostas de diretrizes para políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local**

Objetivos: pesquisar a participação da universidade na implantação de projetos de políticas públicas em vários municípios

Pesquisador: Michelly Ramos Silva

Nome:	Função/Cargo que exerceu durante a participação no Projeto:
-------	---

Sabe-se da participação da universidade (UFSCar e EESC/USP) na implantação de diretrizes de políticas públicas no município de Itararé,

1. A universidade de São Carlos participou de um processo de implementação de políticas públicas no município de Itararé. Por que o município de Itararé foi escolhido pela universidade para ser contemplado com a pesquisa?

---

---

2. O projeto contemplava as deficiências da comunidade? Como?

---

---

3. Como o Sr(a) se envolveu no processo? Por que?

---

---

4. De quantas reuniões o Sr(a) participou?

---

---

5. Quais eram os objetivos da universidade na formação de um grupo de marceneiros?

---

---

6. O que se discutiu nas reuniões com os marceneiros?

---

---

7. Quais eram a demanda do grupo de marceneiros?

---

---

8. E as dificuldades?

---

---

9. Por que a formação do grupo não deu certo?

---

---



10. O poder público apoiou a formação da rede?

---

---

11. Qual era o seu posicionamento em relação ao grupo de marceneiros?

---

---

12. As pequenas marcenarias estão dispostas a formar um grupo de cooperação para o atendimento das demandas atualmente existentes?

---

---

13. Qual era a vantagem da formação do grupo de marceneiros?

---

---

14. E a desvantagem da formação da rede?

---

---

15. Existia interesse na qualificação para produção de componentes, móveis populares e para edificações públicas?

---

---

16. Existe esse interesse hoje?

---

---

17. Por que não se constrói em madeira no município?

---

---

18. Por que não se constroem componentes em madeira no município? (portas, janelas, forro e piso)

---

---

19. Como a formação do grupo ajudaria também ao município?

---

---

20. Quem eram os parceiros para capacitação técnica?

---

---

21. Essa parceria deu certo?

---

---

22. Existia resistência ao projeto? Qual?

---

---

23. Existia ou existe articulação na cadeia produtiva da madeira?

---

---

24. Essa articulação é de interesse?

---

---

25. Quais eram as identidades/ afinidades do grupo de marceneiros?

---

---

26. Quais as dificuldades comuns?

---

---

27. Você identifica o grupo de marceneiros como de concorrência ou de cooperação?

---

---

28. Existia a viabilidade de redução do custo da mão-de-obra para o produto ir a um preço acessível ao mercado?

---

---

29. Se houvesse a continuidade do projeto você apoiaria? Como?

---

---

# APÊNDICE V

## Questionário aplicado aos Prefeitos e Secretários

### **PESQUISA: Processo de participação dos atores na produção de propostas de diretrizes para políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local**

Objetivos: pesquisar a participação da universidade na implantação de projetos de políticas públicas em vários municípios

Pesquisador: Michelly Ramos Silva

Nome:	Função/Cargo que exerceu durante a participação no Grupo Gestor:
-------	--

Sabe-se da participação da universidade (UFSCar e EESC/USP) na implantação de diretrizes de políticas públicas no município de Itararé.

1. Por que o município de Itararé foi escolhido pela universidade para ser contemplado com a pesquisa?

---

---

2. O projeto contemplava as deficiências da comunidade? Como?

---

---

3. Os pesquisadores tinham quais interesses nessa participação? Como eles atuavam?

---

---

4. Como o Sr(a) se envolveu no processo? Por que?

---

---

5. Em sua participação no Grupo Gestor, o que o Sr(a) observou em relação aos outros componentes do Grupo? Havia os mesmos interesses?

---

---

6. Quais eram os objetivos do Grupo Gestor?

---

---

7. Como foi a sua atuação? Participou do Grupo Gestor durante as duas gestões administrativas?

---

---

8. De quantas reuniões o Sr(a) participou?

---

---

9. Quais as dificuldades que o Grupo Gestor enfrentou?

---

---

10. Em algum momento houve interrupção da participação do Grupo Gestor no processo?

---

---

11. E o(a) Sr(a) em algum momento interrompeu sua participação no Grupo? Por que?

---

---

12. Quais os recursos disponibilizados pela prefeitura durante o processo – durante as duas gestões?

---

---

13. A prefeitura disponibilizava técnicos?

---

---

14. Como foi a sua participação durante a primeira gestão?

---

---

15. E na segunda, como o(a) sr(a) atuou?

---

---

16. Quais projetos sociais a prefeitura apoiava naquele momento (nas duas gestões)?

---

---

17. Como a prefeitura tem atuado , no sentido de dar condições de participação à população, nos processos de formulação de políticas públicas?

---

---

18. O prefeito da primeira gestão era favorável ao projeto? Em algum momento dessa gestão o projeto foi interrompido? Por que?

---

---

19. E o prefeito da segunda gestão?

---

---

20. Houve mudanças no projeto durante a transição das gestões?

---

---

21. A transição interferiu no apoio dos parceiros? Como?

---

---

22. A transição interferiu na sua atuação no Grupo Gestor? Como?

---

---

23. Como foi atuação da universidade (através do HABIS)?

24. Quais eram os parceiros no projeto?

---

---

25. Os parceiros mudaram durante a mudança das gestões? Por que?

---

---

26. Havia recursos financeiros para a implantação do projeto? Se sim, de quem era esse apoio?

---

---

27. E os recursos técnicos? Havia disponibilidade? Quem apoiava tecnicamente?

---

---

28. O projeto alcançou seus objetivos?

---

---

29. O que deu certo no projeto?

---

---

30. O que deu errado no projeto?

---

---

31. O que interferiu na interrupção do projeto?

---

---

32. Existe a perspectiva de retomada do projeto?

---

---

33. O Grupo Gestor foi interrompido?

---

---

34. O Grupo ainda se reúne?

---

---

35. Os objetivos mudaram?

---

---

36. Quais são os objetivos?

---

---

37. Se houvesse continuidade do Projeto o(a) Sr(a) participaria novamente do Grupo Gestor? Por que?

---

## ANEXO I

### Metas de Intervenção (Fonte: HABIS, 2004)

2000 – Projeto Fase II		2001 e 2002 – Execução da Fase II (Relatório 1)		2002 e 2003 – Execução da Fase II (Relatório 2)		2004 – Execução da Fase II (Relatório 3)	
Objetivos gerais	Metas	Estratégias adotadas entre jul/01 a jul/02*	Entraves ocorridos entre ago/02 e out/02**	Estratégias adotadas entre out/02 e jan/04**	Estratégias adotadas entre jan/04 e ago/04 / Resultados obtidos		
Parcerias: Prefeitura Municipal de Itararé, Grupo Gestor e ITESP.	<p><b>I:</b> Elaborar propostas de diretrizes de políticas públicas para habitação social que viabilizem a utilização de recursos locais.</p>	1. Consolidar o Grupo Gestor local em Itararé.	Projeto “Capacitação de Grupo Gestor do município de Itararé para coordenação de intervenções relacionadas à cadeia produtiva da madeira de plantios florestais”.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfraquecimento do Grupo;</li> <li>- Indisponibilidade de tempo dos integrantes do Grupo para realizar reuniões.</li> </ul>	Parcerias: ITESP, grupo de famílias da Fazenda Pirituba e CEF/INCRA.	Constituição de um novo grupo – fora do Projeto (pesquisadores deixam de ser seus integrantes) Interrupção da meta.	1. Análise da meta “Consolidar o Grupo Gestor local em Itararé”
		2. Viabilizar a construção-piloto de um conjunto habitacional de 50 unidades em madeira de plantios florestais, no município de Itararé.	Projeto “Assessoria para elaboração de projeto e construção de 50 unidades habitacionais em madeira de plantios florestais, no município de Itararé”;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de apoio da Prefeitura Municipal de Itararé;</li> <li>- Indefinição da gleba a ser disponibilizada para implantação das unidades;</li> <li>- Não identificação do grupo de moradores;</li> <li>- Não envolvimento de engenheiros e arquitetos do local no Projeto;</li> <li>- Na ocasião, a prefeitura obteve outro projeto de financiamento de habitação social (HABITETO – CDHU).</li> </ul>		Interrupção da meta.	2. Análise da meta “Viabilizar a construção-piloto de um conjunto habitacional de 50 unidades em madeira de plantios florestais, no município de Itararé”
		3. Consolidar o Grupo Gestor local (assentamento rural) para coordenar a produção piloto e construção de 20 moradias.	Suspensas, devido a: falta de recursos humanos para composição da equipe de pesquisadores; falta de oportunidade de parceria com ITESP; articulação com Banco da Terra não ocorreu porque já havia projeto e sistema construtivo pronto e não foi feita parceria com os novos grupos do Banco da Terra.	Formação do Grupo de 49 famílias do Assentamento “Fazenda Pirituba”		3. Organização e consolidação do Grupo de 49 famílias do Assentamento Fazenda Pirituba	

	4. Viabilizar a construção-piloto de 20 casas em madeira de plantios florestais, em um assentamento rural a ser definido em conjunto com o ITESP.			Construção-piloto de 42 casas novas adotando-se: a) vedação: adobe ou tijolo cerâmico; b) cobertura: laje-forro de pinus de 3ª e telha cerâmica; c) esquadrias: em eucalipto e pinus de 3ª. Financiamento habitacional: PSH/CEF/INCRA.	4. Projeto e Construção-piloto de 49 habitações no Assentamento Fazenda Pirituba 4.1. Discussão do projeto arquitetônico e dos materiais construtivos 4.2. Projeto e construção da casa-modelo 4.3. Elaboração de projetos técnicos 4.4. Obtenção de financiamento 4.5. Planejamento e organização do canteiro de obras para as 42 casas 4.6. Aquisição, recebimento e distribuição de materiais no canteiro de obras 4.7. Execução de atividades no canteiro de obras 4.8. Produção de adobe
II. Elaborar propostas de diretrizes para políticas públicas para reposição florestal, tendo em vista os usos múltiplos da floresta que viabilizem sua exploração econômica e sustentada.		Projeto “Reposição florestal em pequenas propriedades da região do município de Itararé”.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de apoio da Prefeitura Municipal de Itararé;</li> <li>- Baixa informação técnica sobre o assunto;</li> <li>- Baixo envolvimento do Grupo Gestor com o Projeto;</li> <li>- Não identificação dos pequenos produtores interessados;</li> <li>- Ausência de articulação com outras instituições afins.</li> </ul>	Projeto não implementado	1. Análise do Projeto “Reposição florestal em pequenas propriedades da região do município de Itararé”.
				Projeto TUME (Teste de Usos Múltiplos do Eucalipto) – ESALQ/USP: implantação de três áreas-piloto no Assentamento “Fazenda Pirituba”.	2. Diagnóstico do setor produtivo da madeira (serrarias) da região do município de Itararé  3. Implantação do Projeto TUME no Assentamento Fazenda Pirituba
III. Elaborar propostas de diretrizes de políticas públicas para geração de trabalho e renda na	1. Propor alternativas para a construção de equipamentos públicos (escolas, creches, postos de saúde, etc.) em madeira de plantios florestais, móveis e outros produtos derivados.	Projeto “Construção de centro de referência em madeira de plantios florestais no município de Itararé”.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indefinição de terreno para a construção do Centro;</li> <li>- Ausência de apoio da Prefeitura Municipal de Itararé;</li> <li>- Não realização da capacitação de engenheiros e arquitetos locais.</li> </ul>	Cancelamento do Projeto	1. Análise do Projeto “Construção de centro de referência em madeira de plantios florestais no município de Itararé”.

cadeia produtiva da madeira.	2. Analisar propostas de novos empreendimentos na cadeia produtiva da madeira na região de Itararé.	Projeto “Geração de Trabalho e renda no município de Itararé na cadeia produtiva da madeira de plantios florestais - fabricação de componentes construtivos, móveis e pequenos artefatos”;	- Não obtenção do apoio do SEBRAE; - Ausência de apoio da Prefeitura Municipal de Itararé; - Não identificação do grupo de interessados em formar empreendimento; - Não viabilização da construção-piloto de 50 unidades habitacionais em Itararé; - Indefinição de um responsável pelo projeto no Grupo Gestor.	Cancelamento do Projeto	2.1. Análise do Projeto “Geração de Trabalho e renda no município de Itararé na cadeia produtiva da madeira de plantios florestais - fabricação de componentes construtivos, móveis e pequenos artefatos”.
		Projeto “Produção de esquadrias para habitação social em pequenas marcenarias no município de Itararé”.	- Não identificação de interessados na produção de esquadrias; - Falta de recursos para desenvolvimento e ensaios de protótipos de esquadrias.	Cancelamento do Projeto	2.2. Análise do Projeto “Produção de esquadrias para habitação social em pequenas marcenarias no município de Itararé”. (ver item 1 da meta 3)
				Implantação de Marcenaria coletiva no Assentamento, visando à formação de empreendimento autogestionário	2.3. Implantação de unidade de fabricação (marcenaria coletiva autogestionária) de componentes construtivos em madeira no Assentamento Fazenda Pirituba 2.3.1. Fabricação de esquadrias com madeira de eucalipto 2.3.2. Fabricação de componente laje-forro para cobertura com pinus de 3ª.
	3. Implementar uma rede de cooperação piloto entre pequenos empreendimentos da cadeia de madeira.	Suspensa, devido a: falta de perspectiva de ganhos imediatos, falta de capital de giro, número reduzido de participantes, baixa credibilidade do poder público	Cancelamento da meta	3. Análise da meta “implementar uma rede de cooperação piloto entre pequenos empreendimentos da cadeia de madeira”	

\* Ver Relatório Parcial 1 – Fase II (jul/01 a jul/02), enviado em julho de 2002. \*\* Ver Relatório Parcial 2 – Fase II (ago/02 a jan/04), enviado em janeiro de 2004.



## **Objetivos e metas de intervenção**

### **Objetivo I: Elaborar propostas de diretrizes de políticas públicas para habitação social que viabilizem a utilização de recursos locais**

---

Meta 1: Consolidar o Grupo Gestor local em Itararé.

---

Análise da meta “Consolidar o Grupo Gestor local em Itararé”

A meta de consolidação do Grupo Gestor local em Itararé tinha como estratégia principal capacitar pessoas que coordenassem as ações necessárias para a implementação do Projeto de Políticas Públicas, intervindo na construção-piloto das 50 moradias e na proposição de alternativas para os usos múltiplos da floresta. A consolidação do Grupo aumentaria as possibilidades de continuidade do Projeto independente de mudanças que poderiam ocorrer na administração municipal.

Na Fase I (nov/99 – jul/00) consolidou-se a parceria com a administração municipal de Itararé, que garantiu algumas contrapartidas, como por exemplo: terra regularizada, infra-estrutura, equipe técnica, maior articulação entre os agentes e apoio na escolha das famílias. As demais parcerias eram: o Sindicato Patronal Rural, a Secretaria da Fazenda e algumas serrarias da região que forneceriam matéria-prima, apoio na coleta de dados para as pesquisas e mão-de-obra especializada. Também nessa fase constituiu-se o Grupo Gestor Local, no qual os representantes do Sindicato Patronal Rural, Instituto Florestal, RIPASA, empresas particulares, SEBRAE, SENAR, Ação Social, e representantes da comunidade disponibilizaram sua participação.

A estratégia de participação da universidade havia sido planejada com uma atuação mais intensiva na Fase II e que fosse gradativamente diminuindo e sendo assumida pelo Grupo Gestor. Esperava-se que o Grupo aumentasse a sua autonomia, para que na Fase III pudesse monitorar as políticas públicas para reposição florestal, desenvolvimento sócio-econômico e habitação social.

Na Fase II, iniciada em agosto de 2001, o Grupo Gestor Local recebeu capacitação para atuar no planejamento, gestão e monitoramento do projeto. No momento de consolidação do Grupo, houve obstáculos que impediram que se alcançassem essa meta no município de Itararé, tais sejam: a mudança de gestão política no município de Itararé; a falta de apoio da nova administração; a inviabilização da gleba necessária à construção da construção-piloto; a baixa motivação dos articuladores dentro da prefeitura, não desenvolvendo o papel necessário para viabilizar o Projeto; o baixo interesse dos donos das serrarias; o baixo envolvimento do Grupo Gestor com o Projeto; a dependência do Grupo Gestor para com a universidade.

Diante desse contexto, interromperam-se as atividades do Projeto desenvolvidas em Itararé e, conseqüentemente, as atividades de consolidação do Grupo Gestor nesse município – cancelando-se a meta. No Quadro a seguir, são sistematizadas as principais atividades realizadas com o Grupo Gestor entre novembro/99 e abril/02, as estratégias adotadas, as dificuldades encontradas e os produtos obtidos.

Quadro 15. Sistematização das atividades realizadas com o Grupo Gestor do município de Itararé (nov/99 a abr/02)

tipo de atividade	período de realização	estratégias / ações implementadas	dificuldades enfrentadas	produtos obtidos	resultados obtidos
Sensibilização de diferentes atores para participar do Projeto	nov/99 a jun//00	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões com o Prefeito e assessores da prefeitura municipal de Itararé para confirmação de parceria e definição da área de intervenção para a construção de 50 unidades habitacionais em madeira</li> <li>- Sensibilização de profissionais da prefeitura para participação no Grupo de Trabalho.</li> <li>- Levantamento das possíveis áreas para Produção Piloto de habitação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa compreensão dos assessores e profissionais sobre o Projeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudos de implantação do Projeto Piloto de 50 unidades habitacionais em madeira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição do terreno regularizado e disponibilização da equipe técnica para o projeto Piloto de 50 unidades habitacionais</li> </ul>
Formação do Grupo de Trabalho Local	Jun/00	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realização de Seminário para divulgação mais ampla do projeto a uma parcela maior da população objetivando efetiva sensibilização dos diversos segmentos da cadeia de produção.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Variação do número de participantes no Grupo de Trabalho Local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração, pelo Grupo, de um boletim e uma minuta – termo de referência para uma melhor divulgação e aproximação do projeto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação de 60 pessoas no Seminário de divulgação do projeto, dentre eles, representantes de associações, cooperativas, sindicatos, reflorestadoras, serrarias, órgãos de pesquisa, etc.</li> <li>- Participação da sociedade no Seminário, com acompanhamento das atividades</li> <li>- Formação de um Grupo de Trabalho Local com representantes do Sindicato Patronal Rural, Instituto Florestal, RIPASA, empresas particulares, SEBRAE, SENAR e Ação Social.</li> </ul>
Elaboração do Projeto para a Fase II	Set/00 a jul/00	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de mapa cognitivo do projeto e elaboração de mapas cognitivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de participantes e rotatividade no Grupo</li> <li>- Risco da contrapartida da administração municipal devido à mudança de governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapa cognitivo do projeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação do número de envolvidos no projeto.</li> </ul>
Realização de reuniões com o Grupo de Trabalho	Ago/00 a ago/01	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reunião com o prefeito eleito (Gestão 2001-04) com o Grupo de Trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demora de 1 ano na aprovação do projeto para a 2ª Fase</li> <li>- Paralisação do projeto no 2º semestre de 2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manifestação de apoio no novo prefeito e secretários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manifestação de apoio da nova administração municipal.</li> <li>- Encaminhamento do curso de capacitação de engenheiros e arquitetos.</li> </ul>

Aprovação do Projeto para a 2ª Fase	Ago/01	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões para recuperação e revisão do mapa cognitivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de iniciativa do Grupo Gestor para efetivar ações, sem participação da universidade</li> <li>- Risco da mudança da administração municipal</li> <li>- Tempo demandado para aprovação da 2ª Fase do projeto pelo órgão financiador (12 meses)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapa cognitivo do projeto revisado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação/consolidação do Grupo de Trabalho de Itararé, com participação do SENAR, do Presidente do Sindicato dos Varejistas de Itararé, e de técnicos da Secretaria Municipal da Agricultura.</li> </ul>
Criação, capacitação e consolidação do Grupo Gestor	Ago/01 a abr/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retomada do Projeto Políticas Públicas</li> <li>- Atualização do mapa cognitivo, com a inclusão de: existência de terreno disponível para construção de 50 habitações; manifestação para troca de terreno; compromisso da prefeitura para implantação de infraestrutura.</li> <li>- Reuniões com o Grupo Gestor, tendo como pautas: elaboração de projeto para o SEBRAE; análise de cenários, elaboração de mapas cognitivos; planilhas de ações; busca de demandas; articulação com diferentes atores, entre outras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência do setor madeireiro na formação do Grupo Gestor</li> <li>- Falta de poder de decisão dos representantes da administração municipal dentro do Grupo</li> <li>- Incompreensão do projeto pelo Prefeito</li> <li>- Desmotivação de pessoas do Grupo</li> <li>- Pessoas do Grupo envolvidas em suas atividades profissionais não dispuseram tempo para as reuniões e tarefas</li> <li>- A atuação da equipe da universidade na região era até julho de 2003. O que asseguraria a permanência das atividades com o Grupo Gestor seria a aprovação do projeto SEBRAE ou outro projeto na região.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapa cognitivo atualizado</li> <li>- Projeto SEBRAE intitulado: “Usos múltiplos da madeira de reflorestamento em Itararé e região”, cujo objetivo era aumentar o número de empreendimentos na cadeia produtiva da madeira por meio da produção de componentes, artefatos, móveis e edificações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação do Grupo Gestor, com representantes de grupos com enfoque em turismo e artesanato.</li> <li>- Envolvimento de outros setores: grupo de marceneiros</li> <li>- Identificação dos projetos prioritários</li> <li>- Elaboração do projeto SEBRAE</li> </ul>

## **Análise dos resultados:**

Por meio de pesquisas de campo e de estudos sistemáticos foram analisados quais os entraves que impossibilitaram a execução do Projeto no município de Itararé e, conseqüentemente, a execução da meta de consolidação do Grupo Gestor local. Tais entraves estão associados a diversos fatores a que estão sujeitos os atores que compõem o projeto: poder público, população local, iniciativa privada, universidade e outros parceiros.

Entre esses fatores, pode-se enfatizar a questão da divergência política entre a primeira e a segunda gestão e os interesses político-eleitorais como prejudiciais à concretização do Projeto. Em Itararé, entre os anos de 2000 e 2001 (no início da 2ª Fase), ocorreram eleições municipais que levaram à mudança de da administração da prefeitura. Existia o risco do comprometimento da segunda gestão, principalmente quanto à garantia de terreno para a construção do Projeto piloto de 50 casas e à participação de membros do quadro técnico da prefeitura no Grupo Gestor. De fato, o ciclo político interferiu na dinâmica do Projeto, sendo um agravante, a disputa política dos governantes das duas gestões. Junto a esse fator, o interesse em resultados políticos imediatos foi uma das variáveis que contribuiu na falta de apoio do poder público em um projeto que seria de longo prazo.

Outra questão que pode ser levantada foi o desinteresse da população local em participar do Grupo Gestor e na execução do projeto. Durante a segunda fase do projeto, a estratégia geral que estava sendo implementada era o envolvimento e aumento da participação dos agentes da cadeia produtiva da madeira, dos representantes do poder público local e da comunidade interessada na questão. Mesmo a universidade capacitando o Grupo para a ação, este permanecia à espera da vinda dos pesquisadores para se reunirem e efetivarem as tarefas que lhes cabiam. Essa dependência pela universidade dificultou a resolução de dificuldades que foram surgindo durante o processo.

Existia também o desinteresse da iniciativa privada no projeto. Mesmo tendo sido realizados contatos com as empresas, estas não se interessaram em trabalhar a cadeia produtiva da madeira para o mercado interno. As madeireiras estão interessadas em outros circuitos comerciais que geram maior lucro.

---

Meta 2: Viabilizar a construção-piloto de um conjunto habitacional de 50 unidades em madeira de plantios florestais, no município de Itararé.

---

Análise da meta “Viabilizar a construção-piloto de um conjunto habitacional de 50 unidades em madeira de plantios florestais, no município de Itararé”

Essa meta de intervenção, específica da Fase II, tinha como objetivos disponibilizar mais uma alternativa de sistemas construtivos à habitação social; aumentar as possibilidades de novos empreendimentos na cadeia produtiva da madeira; e aumentar a capacitação de pessoal nas várias etapas da cadeia, por meio da aprendizagem pela ação.

Para o cumprimento dessa meta era imprescindível a viabilização, pela prefeitura, da terra regularizada com a infra-estrutura básica (água, esgoto, energia e drenagem). Para o financiamento dos materiais de construção seria dada continuidade na articulação, iniciada na Fase I, junto à Caixa Econômica Federal e à Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo.

As estratégias previstas para essa meta constavam de: a) discussão do projeto arquitetônico com os moradores; b) definição dos requisitos para a casa de madeira; c) elaboração do projeto executivo do sistema construtivo; d) elaboração de requisitos para implantação urbana de casas de madeira; e) elaboração de projetos urbanísticos; f) construção de casa modelo; g) aperfeiçoamento do projeto para produção seriada; h) elaboração do projeto da produção; i) pré-fabricação seriada dos componentes; j) planejamento do canteiro; k) execução do canteiro; l) recomendações para uso e manutenção das casas.

Relacionada a essa meta de intervenção estava outra meta, a de consolidação do Grupo Gestor local de Itararé para coordenar a produção piloto e construção de 50 moradias, e propor alternativas para usos múltiplos da floresta. As etapas de responsabilidade do Grupo Gestor eram: a seleção dos moradores para o conjunto habitacional; na identificação de possíveis parceiros e contrapartidas; no envolvimento de outros setores para participação no Grupo Gestor; e no planejamento e monitoramento das ações em conjunto com o Grupo Gestor.

A construção-piloto das 50 unidades habitacionais, destinadas a população de baixa renda, utilizaria madeira de florestas plantadas da região e envolveria uma complexa articulação entre os diversos agentes da produção habitacional e também da cadeia produtiva da madeira. Devido a tal complexidade, as atividades da construção-piloto desenvolvidas pelo Grupo Gestor foram divididas de acordo com os temas relacionados à produção de habitação social, que eram: seleção dos moradores, financiamento, aquisição do terreno.

Ao longo das reuniões com o Grupo Gestor foram discutidos quais seriam os critérios de seleção desses moradores, além daqueles determinados pelos órgãos financiadores, tendo em vista um perfil ideal, qual seja: atender às exigências do agente financeiro; não possuir casa própria ou terreno; ter renda proveniente de trabalhos sazonais, informais, instáveis; apresentar determinado grau de identificação e aceitação com edificações em madeira (necessidade de usuários que aceitem a habitação de madeira para aumentar as chances de sucesso do projeto); integrar-se, se possível, em algum segmento da cadeia de madeira; ter como compromisso a conservação e manutenção da casa de madeira; ter interesse em constituir uma associação comunitária ou cooperativa habitacional.

Em relação à escolha do agente financiador de materiais construtivos e pagamento de mão-de-obra, constatou-se que muitos dos padrões de financiamento existentes não eram condizentes com as especificidades da pesquisa em andamento, principalmente em relação ao tipo de material utilizado na edificação.

A aquisição do terreno foi outro ponto que gerou entraves na execução do Projeto Piloto das 50 unidades habitacionais. Durante a Fase I do Projeto Políticas públicas, a administração municipal da época (gestão de 1997-2000) destinou uma gleba para implantação das unidades habitacionais, no entanto, por meio de reuniões com o Grupo Gestor, concluiu-se que a gleba não era adequada, pois se encontrava em área próxima de construções precárias, num bairro considerado violento pela população local. Tais características poderiam prejudicar a imagem de que se almejava difundir em relação à construção-piloto.

Com o levantamento de novas glebas, identificaram-se quatro outras áreas disponíveis pela nova administração municipal (gestão de 2001-2004), que, segundo critérios do CDHU, três das quais se adequavam. Foram propostas pelo Grupo Gestor mais duas glebas com localização mais próxima à malha urbana. Tais glebas foram analisadas seguindo uma ficha padrão de campo e o resultado desta análise foi enviado aos técnicos da Prefeitura. Como essas glebas não eram áreas pertencentes à Prefeitura, foi necessária a inclusão da aquisição de uma gleba no orçamento municipal de 2002.

Quadro 16. Sistematização das atividades realizadas para a construção-piloto de 50 unidades habitacionais no município de Itararé (ago/01 a jun/02)

etapas realizadas	período de realização	estratégias / ações implementadas	dificuldades enfrentadas	produtos obtidos	resultados obtidos
Estudos de alternativas para a definição do local para a construção de 50 unidades habitacionais	Ago/01	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reunião com o Grupo Gestor e pesquisadores para atualização do mapa cognitivo, com inclusão de: existência de terreno disponível para construção de 50 unidades habitacionais – a ser definido entre os 4 disponíveis.</li> <li>- Análise das glebas seguindo uma ficha de campo padrão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inadequação da gleba destinada à construção das 50 unidades habitacionais, oferecida pela administração municipal durante a Fase I.</li> <li>- Dificuldade na definição do terreno disponibilizado pela prefeitura para a construção das 50 casas.</li> <li>- Falta de articulador dentro da prefeitura.</li> <li>- Falta de engenheiros e arquitetos capacitados dentro da prefeitura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cronograma para construção de projeto-piloto.</li> <li>- Fichas de campo com a análise das quatro glebas levantadas.</li> <li>- Planilhas de monitoramento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusão da gleba para implantação das 50 unidades habitacionais no orçamento de 2002.</li> </ul>
Seleção dos moradores das 50 unidades habitacionais	Set/01 a jan/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões com o Grupo Gestor para estabelecimento de critérios de seleção dos moradores das unidades habitacionais.</li> <li>- Elaboração do quadro com as características desejáveis dos futuros moradores e problemas identificados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desejo da maioria das pessoas em morar em casa de alvenaria.</li> <li>- Dificuldades em propor critérios que realmente contemplassem a escolha do morador com perfil ideal.</li> <li>- Ausência do provável morador nas discussões sobre o projeto, não sendo sujeitos do processo, mas receptores do produto.</li> <li>- Dificuldade na seleção do grupo de moradores das habitações para participação do Projeto Piloto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quadro com as características desejáveis dos futuros moradores e problemas identificados (com um cenário desejável em contraposição aos problemas obtidos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não definição do projeto</li> </ul>
Definição do órgão financiador das 50 habitações (aquisição de materiais e pagamento de mão-de-obra)	Set/01 a jun/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões com o Grupo Gestor para discussão sobre os critérios de seleção do CDHU e CEF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muitos dos padrões de financiamento existentes não são condizentes com a realidade da pesquisa.</li> <li>- Ausência de incentivos para construção e manutenção de casas em madeira.</li> <li>- Falta de definição do órgão financiador das habitações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição da necessidade de contato com a CEF em Brasília para esclarecimentos sobre implantação experimental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da compreensão do Grupo Gestor sobre os critérios e procedimentos de linhas de financiamento para habitação social</li> </ul>

## **Análise dos resultados**

Foram encontradas dificuldades em propor critérios que realmente contemplassem a escolha do morador com perfil ideal. Um dos resultados das reuniões realizadas com o Grupo Gestor foi a constatação da importância de se envolver os futuros moradores no processo, para que pudessem atuar como sujeitos e não como receptores do produto, no caso, a habitação.

Outro ponto frágil no desenvolvimento das ações relacionadas a construção piloto foi a articulação com o poder público municipal de Itararé e com as agências financiadoras (CEF e CDHU). Um dos entraves identificados foi a mudança de gestão municipal, quando o novo Prefeito em exercício colocou barreiras por desconhecer a amplitude do Projeto. Este via o Projeto somente como a construção de 50 habitações de madeira, não observando as demais metas que estavam envolvidas. Mesmo com a realização de reuniões para apresentação do Projeto com a participação do Grupo Gestor, dos pesquisadores e dos principais dirigentes da administração municipal, o resultado não foi satisfatório no sentido de apoio da administração municipal.

Como não houve a seleção da gleba e a seleção dos moradores, não se avançou na articulação com as agências financiadoras, já que esses eram requisitos por todas as linhas de financiamento pesquisadas. Dessa forma, impossibilitou-se a execução da meta de construção-piloto de 50 unidades habitacionais no município de Itararé.

## **Objetivo II: Elaborar propostas de diretrizes para políticas públicas para reposição florestal, tendo em vista os usos múltiplos da floresta que viabilizem sua exploração econômica e sustentada**

Análise do Projeto “Reposição florestal em pequenas propriedades da região do município de Itararé”

Em Itararé e região existe uma grande concentração de florestas plantadas pertencentes a poucas empresas de grande poder econômico, que destinam sua produção principalmente à exportação. Dessa forma, existe a necessidade de valorizar a produção florestal voltada para pequenas e médias propriedades a fim de aumentar a viabilidade econômica destas e gerar maior renda para os moradores locais. Era objetivo principal desse projeto desenvolver programas de reposição florestal junto a pequenos e médios proprietários.

O desenvolvimento das atividades se iniciou com o contato a entidades da área florestal (Instituto Florestal, Federação das Associações de Reposição Florestal – FARESP, Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – IMAFLORA, Instituto Florestar e o Horto Florestal de Itararé) para discutir a viabilidade da produção madeireira em pequenas propriedades. Posteriormente, foi elaborado o Projeto “Reposição florestal em pequenas propriedades da região do município de Itararé”, pelo Grupo Gestor, na Fase II, visando à obtenção de financiamento para sua implementação. A proposta de reposição florestal, contida nesse projeto, previa o plantio de pinus e eucaliptos nos limites das pequenas propriedades rurais.

Outra etapa realizada foi a análise da viabilidade de reposição florestal (pinus e eucalipto) em pequenas propriedades, na qual as ações implementadas consistiram na sensibilização de diferentes atores para implantação do projeto e em reuniões com o Secretário de Agricultura do Município de Itararé.

Foi realizada a articulação com grandes produtores florestais para parcerias com pequenos proprietários de terra, e por último a etapa de elaboração do projeto para busca de financiamento de reposição florestal em pequenas propriedades. Nesse momento houve a constituição de parcerias com a Secretaria de Agricultura da Prefeitura de Itararé, com o SEBRAE e com o Sindicato Rural – para viabilização do projeto.

O Quadro a seguir procura sistematizar as atividades realizadas e os resultados obtidos em torno da articulação desse projeto.

Quadro 17. Sistematização das atividades realizadas para elaborar o projeto “Reposição florestal em pequenas propriedades da região do município de Itararé”

etapas realizadas	período de realização	estratégias / ações implementadas	dificuldades enfrentadas	produtos obtidos	resultados obtidos
Contatos com entidades da área florestal para discussão sobre a viabilidade de plantios de árvores em pequenas propriedades	Jul/01	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento de entidades da área florestal</li> <li>- Contatos com especialistas em engenharia florestal para integrar o Grupo Gestor</li> <li>- Organização de seminário sobre reposição/ certificação florestal para pequenos proprietários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de pessoas especializadas em reposição florestal para participar do Grupo Gestor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituição de um grupo responsável pelo Projeto Reposição Florestal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não realização do seminário</li> </ul>
Análise da viabilidade de reposição florestal (pinus e eucalipto) em pequenas propriedades	Jul/01 a jul/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilização de diferentes atores para implantação do Projeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência do envolvimento dos atores no Projeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento de propriedades rurais no município (58% da área rural do município pertencem a 12 proprietários; 73% das propriedades rurais são menores que 50 ha)</li> <li>- Levantamento da experiência no município de Macieira (SC) sobre financiamento de reposição florestal em pequenos municípios</li> <li>- Alternativas de reposição florestal em pequenas propriedades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilidades de plantios de árvores nas divisas entre as propriedades, terrenos acidentados ou áreas sem ocupação produtiva</li> <li>- Não identificação dos pequenos produtores interessados</li> </ul>
Articulação com grandes produtores florestais para parcerias com pequenos proprietários de terra	Jul/01 a jul/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contatos com grandes produtores florestais da região</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de interesse dos grandes produtores florestais para reposição florestal em pequenas propriedades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lista de produtores florestais da região</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não adesão dos grandes proprietários ao Projeto</li> </ul>



<p>Elaboração de projeto para busca de financiamento de reposição florestal em pequenas propriedades</p>	<p>Jul/01 a jul/02</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituição de parcerias da Secretaria de Agricultura da Prefeitura de Itararé com o SEBRAE e Sindicato Rural para viabilização do Projeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de recursos, pessoal e financiamento para a implantação do Projeto</li> <li>- Baixo envolvimento da administração municipal e de técnicos da prefeitura para implementação do Projeto Reposição Florestal em Pequenas Propriedades</li> <li>- Baixo conhecimento sobre a viabilidade econômica para reposição florestal em pequenas propriedades</li> <li>- Baixo envolvimento do Grupo Gestor com o Projeto</li> <li>- Baixa articulação da equipe de pesquisadores com outras instituições de pesquisa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Termo de Referência para buscas de recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto não implementado</li> </ul>
--	------------------------	---	---	---	--

## **Análise dos resultados**

A principal dificuldade encontrada foi a ausência de pessoas interessadas no tema que pudessem desenvolver pesquisas e atividades necessárias para o desenvolvimento do projeto “Reposição florestal em pequenas propriedades da região do município de Itararé” e que pudessem integrar o Grupo Gestor. Os técnicos da prefeitura não assumiram as ações que correspondiam à execução desse Projeto. Tentou-se montar uma equipe mista com a participação da Universidade, Prefeitura e membros do Grupo Gestor. No entanto, a dificuldade do Grupo Gestor e de técnicos da prefeitura em realizar os encaminhamentos e a falta de articulação dos membros da universidade com outras instituições, inviabilizaram a execução do projeto.

Dentre os obstáculos enfrentados, pode-se considerar: a indefinição das metas e objetivos do projeto; a baixa informação técnica sobre o assunto; a falta de apoio da prefeitura; o desconhecimento da motivação dos pequenos proprietários para florestas plantadas; o baixo envolvimento do Grupo Gestor com o Projeto; a baixa articulação da equipe da universidade com outras instituições que poderiam colaborar no projeto.

## **Objetivo III: Elaborar propostas de diretrizes de políticas públicas para geração de trabalho e renda na cadeia produtiva da madeira**

O presente objetivo geral do Projeto de Políticas Públicas procura aproveitar o potencial madeireiro da região sudoeste do Estado de São Paulo por meio da implantação de atividades sócio-econômicas que aproveitem as potencialidades locais, especificamente as de base florestal, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida da população e a redução dos custos de moradia.

Nesse sentido, especificamente na definição de políticas públicas de geração de trabalho e renda, foram elaboradas estratégias de intervenção que consistiam na sensibilização de órgãos de governo municipal e estadual por intermédio da ação dos grupos gestores da região; na promoção de seminários e debates com produtores, empresas e entidades ligadas a habitação social; na proposição de Diretrizes para Política de Geração de Trabalho e Renda na cadeia produtiva de Habitação em madeira.

---

Meta 1: Propor alternativas para a construção de equipamentos públicos (escolas, creches, postos de saúde, etc.) em madeira de plantios florestais, móveis e outros produtos derivados.

---

Análise do Projeto “Construção de centro de referência em madeira de plantios florestais no município de Itararé”

As etapas a serem realizadas referentes a essa meta consistiam na sensibilização das prefeituras para utilização de madeira de reflorestamento para produção de equipamentos públicos e na elaboração de alternativas de equipamentos públicos em madeira.

Foi elaborado o projeto “Construção de centro de referência em madeira de plantios florestais no município de Itararé”. A construção do Centro de Referência surgiu da hipótese de que dessa forma poderia se demonstrar ao público em geral as características, potencialidades e qualidades de uma edificação em madeira. O projeto apresentava as seguintes etapas: elaboração do projeto arquitetônico, implantação do Centro de Referência e assessoria à execução da obra. A idéia inicial era a que o Centro de Referência abrigasse diferentes tipos de atividades e apresentasse diferentes funções, tais sejam: centro de informações turísticas, centro de informações sobre produção e uso da madeira, centros de capacitação para marcenaria, artesanato e turismo, escritórios e secretarias municipais, local para confraternizações e exposições culturais e espaço para a sede do Grupo Gestor.

O Centro de Referência era uma estratégia tanto de sensibilização para as potencialidades da madeira como material construtivo, como para comprovar suas características técnicas, agilizando os possíveis ensaios dos protótipos exigidos por alguns órgãos de financiamento de construção de habitação social, em se tratando de tecnologias construtivas alternativas.

O Quadro a seguir procura sistematizar as etapas realizadas desse Projeto e seus respectivos resultados obtidos.

Quadro 18. Sistematização das etapas realizadas no projeto “Construção de centro de referência em madeira de plantios florestais no município de Itararé” (set/01 a out/02)

etapas realizadas	período de realização	estratégias / ações implementadas	dificuldades enfrentadas	produtos obtidos	resultados obtidos
Realização de reuniões do Grupo Gestor para verificar a viabilidade de construção de equipamentos públicos em madeira	Set/01 a out/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento das potencialidades de uso da madeira na construção de equipamentos públicos</li> <li>- Elaboração de mapa cognitivo contendo os usos múltiplos da madeira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferentes projetos em discussão simultânea no Grupo Gestor e dificuldade de priorização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões realizadas com o Grupo Gestor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de compreensão dos integrantes do Grupo Gestor sobre a importância da divulgação dos usos múltiplos da madeira</li> </ul>
Elaboração do Projeto para “Construção de centro de referência em madeira de plantios florestais no município de Itararé”	Set/01 a out/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento de programas de necessidades, local e usos da edificação</li> <li>- Levantamento dos recursos necessários para construção da edificação</li> <li>- Elaboração de Termo de Referência</li> <li>- Levantamento de apoios para construção da edificação, independente da participação da Prefeitura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indefinição do terreno para a construção do Centro de Referência</li> <li>- Baixa motivação da Prefeitura Municipal de Itararé</li> <li>- Ausência de motivação de engenheiros e arquitetos para capacitação em projetos de edificações em madeira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Usos da edificação do Centro de Referência</li> <li>- Indicação de áreas possíveis para construção do Centro de Referência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não realização da construção do projeto do Centro de Referência</li> <li>- Busca de outras parcerias, além da Prefeitura</li> </ul>

## **Análise dos resultados**

Dentre os obstáculos enfrentados para implementar o projeto “Construção de centro de referência em madeira de plantios florestais no município de Itararé”, destacam-se: baixo apoio da prefeitura, necessidade de terreno para a construção do Centro de Referência e necessidade de realização de curso de capacitação de engenheiros e arquitetos.

O terreno para a implantação do Centro, a princípio, havia sido definido numa área próxima ao Ginásio de Esportes. Entretanto, houve uma proposta durante a reunião com o Prefeito de se buscar uma nova área que possibilitasse maior visibilidade ao Projeto. Ao final, houve uma indefinição do terreno para a construção do Centro.

A capacitação de engenheiros e arquitetos que aconteceria na prática, por meio da elaboração do projeto de implantação e do projeto arquitetônico do Centro, não aconteceu devido à inviabilização do projeto.

Em relação à falta de apoio da prefeitura, não houve articulação necessária com a gestão 2001-2004 para que fosse definido o terreno adequado para a construção, o financiamento de materiais e de mão-de-obra para a construção.

---

### Meta 2: Analisar propostas de novos empreendimentos na cadeia produtiva da madeira na região de Itararé

---

Para obter os resultados dessa meta, foram realizadas três ações diferentes, tais sejam: o Projeto “Geração de Trabalho e renda no município de Itararé na cadeia produtiva da madeira de plantios florestais - fabricação de componentes construtivos, móveis e pequenos artefatos”; o Projeto “Produção de esquadrias para habitação social em pequenas marcenarias no município de Itararé” e a “Implantação de unidade de fabricação (marcenaria coletiva autogestionária) de componentes construtivos em madeira no Assentamento Fazenda Pirituba”.

Análise do Projeto “Geração de trabalho e renda no município de Itararé na cadeia produtiva da madeira de plantios florestais - fabricação de componentes construtivos, móveis e pequenos artefatos”.

A estratégia específica desse projeto era gerar trabalho e renda por meio da produção de componentes construtivos, móveis e pequenos artefatos, utilizando madeira local, principalmente peças de rejeito comercial. O público-alvo era os adolescentes em situação de risco, idosos, desempregados, moradores de baixa renda e pessoas com necessidades especiais.

As atividades desenvolvidas se iniciaram com uma reunião com o grupo de adolescentes de Itararé em que foram discutidas as perspectivas de trabalho no município, dentre as quais as oportunidades de geração de trabalho e renda a partir do potencial madeireiro do município por meio de empreendimentos relacionados a: construção de escolas, produção de móveis, esquadrias, equipamentos urbanos, artesanatos, hotéis, pousadas, casas, placas de lojas, dentre outros.

Também foram contatados artesãos locais, que já produziam pequenos artefatos, mas que não utilizavam a madeira. Estes demonstraram interesse em desenvolver pequenos artefatos em madeira.

Seria necessário, portanto, implementar um empreendimento cujo financiamento seria realizado a partir da parceria com empresas da região, tendo em vista a possibilidade de muitas delas desejarem participar de projetos sociais e ambientais, sabendo que este é um pré-requisito para a certificação. Outra possibilidade de se conseguir infra-estrutura para o empreendimento era a utilização de marcenarias existentes e que se encontrassem em dificuldades financeiras, buscando ampliar o mercado das mesmas com a fabricação de novos produtos, principalmente móveis. Também era prevista a promoção de cursos de capacitação de mão-de-obra para marcenaria, e ainda incentivar a criação de novas marcenarias.

Quadro 19. Sistematização das etapas realizadas para implementação do projeto “Geração de Trabalho e renda no município de Itararé na cadeia produtiva da madeira de plantios florestais - fabricação de componentes construtivos, móveis e pequenos artefatos”.

etapas gerais	período de realização	estratégias / ações implementadas	dificuldades enfrentadas	produtos obtidos	resultados obtidos
Análise da viabilidade de oportunidades de geração de trabalho e renda: usos múltiplos da madeira	Jul/01 a jul/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração do mapa cognitivo para geração de trabalho e renda, em conjunto com o Grupo Gestor</li> <li>- Reuniões com o Grupo Gestor para análise de viabilidade</li> <li>- Elaboração de projetos para busca de financiamentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilidade de pessoal e tempo para os estudos de viabilidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lista de produtos em madeira no comércio local/regional</li> <li>- Lista de construções de habitação social na cidade/região</li> <li>- Lista de potenciais financiadores para novos empreendimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação de um grupo para coordenar o Projeto de “Geração de trabalho e Renda”</li> </ul>
Articulação com o Programa Comunidade Ativa / SEBRAE	Set/01	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação do Grupo Gestor em reuniões do Comunidade Ativa, do Governo Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa interação entre os envolvidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lista de metas do Programa Comunidade Ativa e etapas para implantar o Projeto de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilidade de articulação entre o Projeto e o Programa Comunidade Ativa</li> </ul>
Sensibilização com o grupo de adolescentes para oportunidades de trabalho e renda na cadeia da madeira	Jan/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento de um grupo de adolescentes em situação de risco social</li> <li>- Elaboração de estratégias para busca de financiamento</li> <li>- Articulação com empresas da região para inserção dos adolescentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não envolvimento da administração municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento de um grupo de adolescentes em situação de risco</li> <li>- Estratégias para busca de recursos</li> <li>- Reunião com o grupo de adolescentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de atores sensibilizados com o grupo de adolescentes em situação de risco</li> <li>- Não implementação de projetos</li> </ul>
Articulação com artesãos da região para fabricação de pequenos artefatos, utilizando madeira local de rejeito comercial	Ago/02 a out/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração do Termo de Referência: fabricação de componentes construtivos, móveis e pequenos artefatos</li> <li>- Ampliação de contatos com empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de um grupo de interessados na produção de pequenos artefatos</li> <li>- Ausência de empresas locais interessadas em parcerias com artesãos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lista de empresas que geram resíduos em madeira</li> <li>- Termo de Referência para busca de financiamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da compreensão de alguns artesãos sobre as potencialidades do uso da madeira de rejeito comercial e diversidade de produtos</li> </ul>

<p>Elaboração do projeto “Usos Múltiplos da Madeira de Reflorestamento em Itararé e Região” em parceria com o SEBRAE</p>	<p>Ago/02 a out/02</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realização de reuniões com o Grupo Gestor para elaboração de projetos para captação de recursos</li> <li>- Revisões contínuas do projeto, atendendo exigências do SEBRAE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de apoio da Prefeitura Municipal de Itararé, colocando obstáculos</li> <li>- Exigências apresentadas pelo SEBRAE</li> <li>- Ausência de membro do Grupo Gestor na negociação com o SEBRAE</li> <li>- Indefinição de proponente para o Projeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto contendo os seguintes objetivos gerais: a) aumentar o número de empregos e de empreendimentos na cadeia da madeira; b) ampliar o mercado para pequenas marcenarias existentes em relação à produção de componentes para edificações e móveis; c) criar pequenos empreendimentos para produção de artefatos em madeira; d) assessorar pequenas marcenarias; e) capacitar grupo de profissionais para gestão integrada na cadeia; f) capacitar profissionais em projeto (produto e processo) em madeira; g) capacitar proprietários de pequenas propriedades rurais na produção de florestas associadas a outros cultivos e atividades rurais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não aprovação do projeto pelo SEBRAE</li> <li>- Não adesão da administração municipal (Gestão 2001-2004)</li> <li>- Capacitação de membros do Grupo Gestor em elaboração de projetos para busca de financiamento</li> <li>- Desarticulação do Grupo Gestor</li> <li>- Formação de um novo Grupo, em Itararé, para projetos sociais</li> </ul>
<p>Articulação de parcerias com outras empresas privadas da região ou prefeituras da região</p>	<p>Ago/02 a out/02</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visitas às serrarias e outras empresas em Itararé, Sengés e Jaguariáiva para apresentação do projeto e identificação de resíduos e possibilidades de parcerias</li> <li>- Realização de reunião com o prefeito de Itaberá</li> <li>- Realização de reunião com empresários e membros da prefeitura de Itaberá para apresentação do projeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixo interesse de algumas empresas em participar do projeto</li> <li>- Ausência de participação de membros do Grupo Gestor nas visitas às serrarias e outras empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipos de madeira e preços praticados</li> <li>- Tipos de resíduos das serrarias e seus destinos</li> <li>- Reuniões com diferentes atores da região para apresentação do projeto e possibilidades de parcerias</li> <li>- Projeto de pesquisa para compreensão da participação dos diferentes atores no Projeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divulgação do projeto na região</li> <li>- Abertura de possibilidade de parceria com uma serraria para construção de casas para seus funcionários</li> <li>- Não identificação de empresas interessadas no projeto</li> <li>- Demanda apresentada para construção de casas no Assentamento Rural “Fazenda Pirituba”, em Itapeva</li> </ul>

### **Análise dos resultados**

A principal dificuldade enfrentada foi a ausência de colaboradores que pudessem financiar uma infraestrutura mínima (espaço físico, equipamentos e recursos humanos) para serem ministrados cursos de capacitação.

A meta não se desenvolveu, uma vez que dependia de uma demanda específica de construções de edificações para sua viabilidade. Os principais obstáculos enfrentados foram: necessidade de viabilidade de outro projeto (de construção de edificações em madeira); falta de identificação de responsável em Itararé; falta de apoio da Prefeitura Municipal de Itararé para viabilizar o projeto.

### **Análise do Projeto “Produção de esquadrias para habitação social em pequenas marcenarias no município de Itararé”.**

Devido a integração do Projeto “Produção de esquadrias para habitação social em pequenas marcenarias no município de Itararé” tanto com a meta de análise de propostas de novos empreendimentos na cadeia produtiva da madeira como com a meta de implementação de uma rede de cooperação entre pequenos empreendimentos, a análise desse projeto encontra-se no item 1 da meta 3, do presente objetivo.

### **Implantação de unidade de fabricação (marcenaria coletiva autogestionária) de componentes construtivos em madeira no Assentamento Fazenda Pirituba**

Para viabilizar a implementação de fabricação de componentes em madeira de rejeito comercial, constituiu-se um grupo de pessoas interessadas na capacitação em gestão de empreendimentos autogestionários e nos serviços qualificados de processamento da madeira. O objetivo principal era capacitar os assentados para que pudessem montar uma marcenaria coletiva e autogestionária no assentamento. Essa marcenaria teria o intuito de, futuramente, gerar trabalho e renda, além de produzir os componentes necessários para a construção das casas do projeto PSH Pirituba.

A aquisição de máquinas e ferramentas para dar início ao funcionamento da marcenaria foi obtida com recursos do Fundo de Cultura e Extensão da USP e da premiação obtida (1º lugar na categoria técnico-científica) no III Prêmio Mostra PUC - Rio de Janeiro (para projetos de extensão universitária). Os equipamentos adquiridos foram cedidos ao grupo de interessados para iniciar a produção dos componentes construtivos para as 49 unidades habitacionais. O barracão, localizado no assentamento, para implantar a Marcenaria foi cedido pelo ITESP.

Tendo em vista os componentes construtivos para as 49 unidades habitacionais, a capacitação e a produção foram estruturadas em duas fases: fabricação de esquadrias com madeira de eucalipto e fabricação de componente laje-forro para cobertura com pinus de 3ª - que são descritas e analisadas a seguir.

---

### Meta 3: Implementar uma rede de cooperação piloto entre pequenos empreendimentos da cadeia de madeira

---

Análise da meta “implementar uma rede de cooperação piloto entre pequenos empreendimentos da cadeia de madeira”

Dentre as etapas previstas para a execução dessa meta de intervenção estavam: a identificação de empreendedores interessados em formação da rede de cooperação; a promoção de reuniões com os interessados para definir as afinidades e identidades da rede; e a proposição de estratégias para as redes de cooperação.

Foram realizadas reuniões com pequenas marcenarias do município, para formação da rede e sua participação na concorrência pública para fornecimento de esquadria para o conjunto habitacional do CDHU / HABITETO. O Programa HABITETO encontrava-se em andamento no município de Itararé, e apresentava uma demanda de produção de esquadrias – considerada a oportunidade de iniciar o projeto “Geração de trabalho e renda” com a fabricação desse componente, utilizando madeira local. Como o componente deveria ser de qualidade e de preço acessível, surgiu a possibilidade de utilização de peças de rejeito comercial em sua fabricação.

Na primeira reunião com os marceneiros foram discutidos: a possibilidade de formação de uma rede de cooperação entre eles; a viabilidade de atendimento às demandas de associações rurais e de empreendimentos públicos; e, a análise de custos de possíveis componentes a serem produzidos. Após a realização de três reuniões, as marcenarias consultadas desistiram de articular a formação de uma rede.

O Quadro a seguir apresenta a sistematização das atividades realizadas para se atingir a presente meta.

#### **Análise dos resultados**

A rede de marceneiros não foi consolidada devido às seguintes dificuldades encontradas: o número reduzido de marcenarias participantes nas reuniões, a falta de perspectiva e o interesse em ganhos imediatos, a falta de capital de giro das pequenas marcenarias, a falta de motivação do poder público sobre a possibilidade de formação da rede, e a existência de conflitos individuais entre os marceneiros.

Apesar da meta ter sido suspensa, esta pôde proporcionar pesquisas relacionadas à: 1)viabilidade técnico-econômica de componentes construtivos utilizando madeira de plantios florestais, destinados à população de baixa renda; 2) análise de mercado para esse tipo de componente.



Quadro 20. Sistematização das etapas realizadas para implementar uma rede de cooperação entre pequenos empreendimentos da cadeia da madeira (nov/01 a out/02)

etapas realizadas	período de realização	estratégias / ações implementadas	dificuldades enfrentadas	produtos obtidos	resultados obtidos
Sensibilização de pequenas marcenarias para formação de uma rede de cooperação para atendimento às demandas de esquadrias na região	Nov/01 a out/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realização de reuniões com pequenas marcenarias para apresentação de oportunidades de trabalho em Itararé</li> <li>- Realização de reuniões para levantar oportunidades em participar de concorrência pública para fornecimento de esquadria para o conjunto habitacional do CDHU / HABITETO</li> <li>- Possibilidades de formação de uma rede de cooperação entre as pequenas marcenarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número reduzido de marcenarias nas reuniões</li> <li>- Falta de perspectiva de ganhos imediatos</li> <li>- Falta de capital de giro</li> <li>- Falta de motivação do poder público sobre a possibilidade de formação de rede</li> <li>- Existência de conflitos individuais entre os marceneiros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento de oportunidades de trabalho para pequenas marcenarias em Itararé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Viabilidade econômica da janela-modelo como alternativa para habitação social</li> <li>- Não consolidação da rede de marceneiros para a fabricação de esquadrias</li> </ul>
Análise da viabilidade de fabricação de esquadrias para conjunto habitacional (Habiteto/CDHU)	Nov/01 a out/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Experimentação de fabricação de janelas modelo em marcenarias locais</li> <li>- Apropriação de custos de janelas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de motivação do poder público</li> <li>- Falta de perspectiva de ganhos imediatos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Composição de custo para análise de viabilidade econômica de uma janela modelo</li> <li>- Romaneio das peças a serem utilizadas na construção da esquadria modelo</li> <li>- Planilhas de monitoramento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulação com empresas da região pertencentes ao setor madeireiro</li> </ul>
Elaboração de Termo de Referência “Produção de esquadria para habitação social em pequenas marcenarias no município de Itararé”	Nov/01 a out/02	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões de articulação entre os marceneiros locais, Grupo Gestor e pesquisadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- desinteresse de potenciais empresas parceiras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Termo de Referência do projeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulação com os marceneiros locais</li> </ul>