



ENTAC2006

A CONSTRUÇÃO DO FUTURO | XI Encontro Nacional de Tecnologia no Ambiente Construído | 23 a 25 de agosto | Florianópolis/SC

LIMITES DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL COM DESENVOLVIMENTO LOCAL

Michelly R. Silva (1); Ioshiaqui Shimbo (2)

(1) Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo, Brasil – e-mail: michellyramos@terra.com.br

(2) Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana – Universidade Federal de São Carlos, Brasil – e-mail: shimbo@power.ufscar.br

RESUMO

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. 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”. Com a utilização da revisão da literatura, da observação direta e de entrevistas, constatou-se que existem limites que dificultam ao pequeno município elaborar suas próprias políticas. A partir da análise da participação de 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 o Projeto fosse consolidado. Alguns dos limites identificados têm suas bases em fatores externos, tais como a globalização, a atuação das esferas de governo e a pouca organização da sociedade civil. Dessa forma, as lacunas, os limites, as controvérsias e também as possibilidades podem ser aplicados em outras localidades brasileiras.

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

ABSTRACT

This paper approaches the sustainable local development debate, focused on the public policies for low-income settlements, which can generate regional development with social participation on processes to create government programs. It identifies the limitations of processes like this, based on the case study of Itararé city, in São Paulo state, Brazil, where a group of university researchers proposed use the wood of the local forest to build houses for the low-income community, like an alternative way of regional development. The methodological approach of this paper includes theoretical research, practical observation and interviews. The final results point to the lack of partnership among actors involved on this project, like local public power, the enterprisers of the wood-chain of the city and the own local community, non properly organized. Including to this, there are also other influences, as global competitiveness and the non intergovernmental cooperation. The results of this case can help to understand weakness and strengths of similar experiences that have been implemented around the country in last years.

Keywords: local and regional development, housing policies, public administration, urban sustainable

INTRODUÇÃO

O objetivo 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. Na análise dos conceitos relacionados ao desenvolvimento local sustentável, entende-se, a partir de Ávila (2001), 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. Constitui proposta ideológica e filosófica de um processo integral, em nível local, capaz de despertar e impulsionar a própria comunidade a se desenvolver, na condição de sujeito e não de mero objeto de seu próprio progresso.

Em meio à esperança da endogenia apontada, alguns autores criticam a idéia do poder ilimitado da escala local, censurando a crença depositada nessa escala que subestima as restrições impostas à sua regulação. Alguns dos limites 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 responsabilidades sociais; à baixa capacitação do quadro técnico; ao desinteresse da população em participar da formulação de políticas públicas; ao desinteresse do poder público municipal em formular e coordenar ações que orientem para a participação e geração de renda. Tais limites à escala local apontam para a seguinte questão: em que medida os municípios têm capacidade e autonomia para executar políticas públicas habitacionais visando o desenvolvimento local?

Para refletir sobre essa questão surgiu a oportunidade em atender a demanda da pesquisa apoiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e com atuação do Grupo de Pesquisa em Habitação e Sustentabilidade (HABIS), intitulada “Habitação Social em Madeira de Reflorestamento como Alternativa Econômica para Usos Múltiplos da Floresta”. O Projeto, coordenado pelo HABIS, surgiu a partir da verificação de que a região sudoeste do estado de São Paulo, mesmo apresentando considerável disponibilidade de recursos naturais, inclusive madeireiro, é uma região caracterizada como uma das mais pobres do estado. Assim, constatou-se a necessidade de incentivos no aproveitamento dos recursos locais, que agregassem valor à matéria-prima e criassem 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. 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.

1. A REGIÃO SUDOESTE DE SÃO PAULO COMO OPORTUNIDADE PARA VIABILIZAR PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL EM MADEIRA

A região sudoeste do estado de São Paulo possui uma considerável disponibilidade de recurso florestal madeireiro, com concentração de riquezas naturais e grandes áreas de plantios florestais. Por outro lado, essa riqueza contrasta com a carência habitacional, as condições precárias de moradia e o baixo poder aquisitivo de dezenas de municípios dessa região, que, por sua vez, caracterizam-se pelos baixos indicadores de desenvolvimento econômico e social, segundo o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS). 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 alternativas de geração de renda. Ressalta-se que desde 1998 a madeira serrada desta região vem sendo objeto de vários estudos, devido ao seu 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.

Para analisar o potencial florestal da região, foi utilizado o “Inventário Florestal das Áreas Reflorestadas do Estado de São Paulo” (KRONKA, 2002). Este documento apresenta a Região Administrativa de Sorocaba, onde se encontra localizado o município de Itararé. A região concentra 326.070 hectares, o que corresponde a 42,3% de toda a área reflorestada do estado (Figura 1).

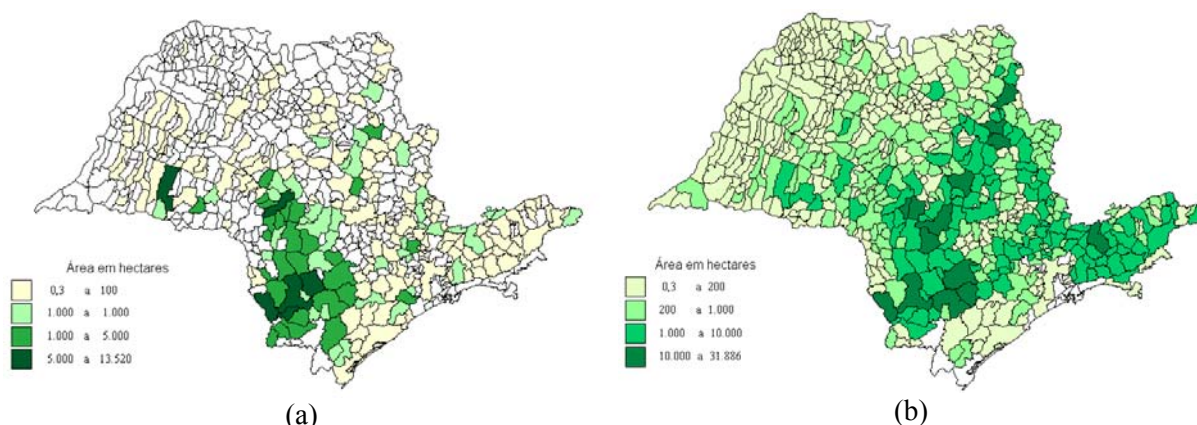


Figura 1 - Áreas de plantio de *Pinus* (a) e *Eucalyptus* (b) no estado de São Paulo. Fonte: CATI, 2003.

Em relação à qualidade da madeira, Gava (2005) indica que está diretamente relacionada às condições de manejo da floresta. Na região, como há um predomínio de áreas destinadas à 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 da madeira serrada, bem como para a produção de componentes para habitação.

Dessa forma, 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 aos usos múltiplos da floresta (fabricação de móveis, edifícios e outros produtos) e à manutenção das pequenas serrarias (HABIS, 2000a).

O potencial madeireiro da região, com grande disponibilidade de recurso florestal e elevado 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 dessa região. Com baixos índices sócio-econômicos, a região se caracteriza como uma das mais pobres do estado. Em Itararé o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é de 0,732 (PNUD, 2000) (Figura 2).

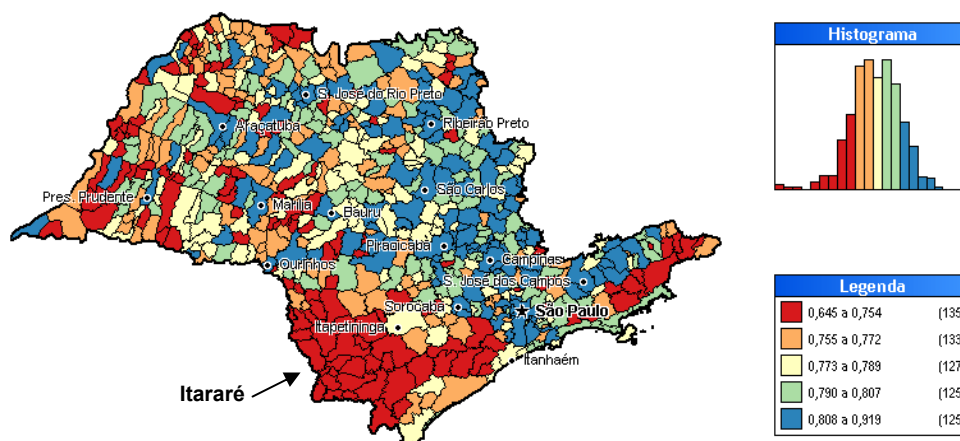


Figura 2- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal no estado de São Paulo, com destaque para o município de Itararé, em 2000. Fonte: PNUD, 2000.

No levantamento da taxonomia dos municípios brasileiros segundo suas dinâmicas atuais e potenciais de crescimento e de desenvolvimento urbano, a Caixa Econômica Federal (CEF, 2000) classifica o município de Itararé entre os que têm baixos índices de desenvolvimento humano (IDH), econômico (IDE), municipal (IDM) e fiscal (IDF). Estes índices caracterizam o município em termos de desenvolvimento e perspectivas de crescimento como sendo de “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 conseguiu detectar as possibilidades para reverter o quadro num prazo relativamente curto.

Embora esses índices sejam baixos, Itararé, conforme citado no documento da CEF (2000), possui atração para algumas atividades econômicas. Nessa dimensão, são citadas cinco principais, geradoras de emprego e renda: 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, 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 dinamizariam a economia da região. O documento define o *cluster* como um aglomerado de empresas de um setor em particular, com interconexões entre si, estando estas em determinada região (CEF, 2000). Dessa forma, as empresas organizadas buscam atividades nas quais umas se complementam às outras, o que pode ocorrer em duas dimensões: técnica e mercadológica (CIFUENTES, 2004). Em Itararé, observa-se que, embora a cadeia da madeira seja desarticulada, há um potencial em dinamizar esse setor, não só para a fabricação de papel e celulose, como também na fabricação de habitação e seus componentes.

Conforme o próprio documento elaborado pela CEF (2000), a identificação de pólos dinâmicos em nível municipal e micro-regional permite reconhecer que as atividades são importantes na região e que possuem potencial para se tornarem *clusters* ou até mesmo elevar seu estágio de *clusterização*. Nesse sentido, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em parceria com a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) realizou um levantamento de potencialidades que poderiam impulsionar 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. Neste documento é destacado o fortalecimento da cadeia produtiva de plantios florestais, para usos múltiplos, incluindo a habitação, como ação que poderia levar ao desenvolvimento da região.

Embora tenha-se detectado o potencial madeireiro da região, existem alguns entraves que impedem seu crescimento. Um desses motivos é apontado pela CEF: a própria cultura não cooperativa do empresariado, que dificulta a formulação de estratégias fundamentadas, em parte, na cooperação. Além disso, grandes grupos industriais madeireiros operam 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 para a formulação de políticas públicas que tivessem como perspectiva o desenvolvimento do município.

2. A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ITARARÉ (SP) NA FORMULAÇÃO DE DIRETRIZES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL COM DESENVOLVIMENTO LOCAL

O Projeto, desenvolvido pelo HABIS, “Habitação Social em Madeira de Reflorestamento como Alternativa Econômica para Usos Múltiplos da Floresta”, 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 do aumento de oportunidades de geração de trabalho e renda na região (HABIS, 1999).

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 (HABIS, 1999).

Para consolidar as parcerias foram realizadas reuniões com prefeitos e secretários dos municípios da região para apresentar o Projeto, analisar as oportunidades, obstáculos e contrapartidas. Dentre esses municípios, Itararé foi o que garantiu as contrapartidas necessárias: área regularizada com infra-estrutura para implantação do núcleo habitacional para a produção piloto das casas de madeira; disponibilização de técnicos das Secretarias envolvidas na implementação do Projeto; Grupo Gestor Local constituído (HABIS, 2000b).

Consolidada a parceria com o município, foram estabelecidas três fases para a execução do Projeto, dentre as quais somente as duas primeiras foram passíveis de realização. As principais atividades desenvolvidas na Fase I (nov/99 – jul/00) podem ser resumidas em levantamento de dados e contatos com representantes da cadeia da madeira e com órgãos públicos, nos municípios. Já a Fase II (a partir de ago/01) enfatizava a consolidação das parcerias e o aumento da participação da população. Dessa forma, a capacitação de pessoal na região e o envolvimento dos agentes locais aumentaria as possibilidades de sustentabilidade do Projeto e permitiria a experimentação de uma alternativa de gestão pública no Projeto (HABIS, 2000a).

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.

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. O novo prefeito (2001-atual) fazia oposição política ao antigo dirigente, o que comprometeu os compromissos firmados anteriormente.

Dentre os obstáculos enfrentados na Fase II, entre o período de agosto de 2001 e outubro de 2002, a falta de apoio da Prefeitura Itararé foi, certamente, o maior deles. O apoio restringiu-se à disponibilização de poucos 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 o acordo firmado na gestão anterior.

Em relação aos agentes participantes observa-se: o enfraquecimento do Grupo Gestor e a indisponibilidade de seus integrantes na realização de reuniões, a ausência de apoio da Prefeitura de Itararé, a ausência de articulação com outras instituições afins e a falta de apoio do SEBRAE. 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.

3.1 Os limites do processo de formulação de políticas públicas

Os limites observados na execução do Projeto, no que diz respeito ao seu objetivo central, podem ser associados a fatores ligados aos grupos que fizeram parte dele: poder público, população, iniciativa privada, universidade e outros parceiros. Mostrava-se evidente 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 (BOURDIN, 2001), foram analisados os entraves surgidos durante o Projeto, levando em consideração a atuação dos agentes envolvidos – na intenção de identificar possíveis falhas em seu envolvimento, nas estratégias de atuação local e nas dimensões da sustentabilidade. Essa análise foi realizada por meio da triangulação de fontes de evidência (bibliografia, entrevistas, relatórios, listas de presença, documentos das reuniões e outras experiências de desenvolvimento local estudadas por vários autores).

3.1.1 Os limites impostos pela localidade

Na experiência desenvolvida em Itararé não se buscou um modelo paradigmático de desenvolvimento, mas, sim, 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 à capacidade geradora de riquezas pela região.

Na identificação dos limites do território, surgem as questões relacionadas à escala de atuação da política e se o município possuía centros de comando. Buarque (2002) aponta que, num processo de

desenvolvimento local sustentável, deve ser feito um *corte espacial* que analise a dinâmica de organização do espaço local. Acredita-se que não existe uma escala regional que define se o desenvolvimento vai ou não acontecer em determinado 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 presença de um grande número de madeiras e de matéria-prima abundante no sudoeste paulista fez com que esta região se tornasse, pelo seu potencial econômico, um centro de comando nesta atividade. Ainda que sob outro aspecto, internamente, o município de Itararé exercia um papel de comando político em relação ao restante da região, uma vez que apoiou politicamente o projeto, mesmo havendo entraves ligados à mudança da gestão municipal. Como indicado no “Inventário Florestal das Áreas Reflorestadas do Estado de São Paulo” (KRONKA, 2002), a região constitui um pólo de reflorestamento detentor de grande parte das florestas plantadas do estado.

Para enumerar 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 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, compostos 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.

3.1.2 Os limites da atuação dos agentes

Nos três pilares de um processo de desenvolvimento local, Buarque (2002) estrutura a multiplicidade e sinergias locais que devem existir entre os agentes públicos e privados no processo. São estes pilares: 1) organização da sociedade; 2) agregação de valor na cadeia produtiva; e 3) reestruturação e modernização do setor público. 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 de sua mobilização na formação do Grupo Gestor, cuja composição deveria agregar 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 ao 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 mediada pela governança (BUARQUE, 2002), 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 (DOIMO, 1995). 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 como um 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 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, teve como principal limite a sua própria organização. Se, no âmbito municipal, não havia 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 apóia-se no ciclo político, 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 demandaria em tempo superior a uma gestão. No âmbito estadual e federal, o governo tem atuado com descaso em relação aos pequenos municípios, e ainda com promoção assistencial de políticas habitacionais, como é o caso da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) ou da CEF, nos quais a “inclusão” se faz por meio da auto-construção. Não há preocupação em gerar renda ou apoiar programas que tenham esse mesmo objetivo, como a habitação em madeira, por exemplo. 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 destacar 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, os municípios possuem poucos recursos financeiros, e, por outro, que existem relações de cálculo político baseadas na expectativa da reeleição. Além disso, a alternância de poder pode ter como consequência o total comprometimento das políticas públicas desenhadas e implementadas numa gestão, invertendo as prioridades e, por conseguinte, funcionando como um empecilho para a sua continuidade (FARIA, 2002).

Em relação ao *setor produtivo*, se era esperado a oferta de produtos de qualidade, acessíveis à população, por meio da articulação entre 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 extra-local, e, por isso, não prioriza o município; os proprietários das pequenas madeireiras são desarticulados e, assim como os marceneiros, não estavam dispostos a se organizarem.

Cabe citar 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 reflorestadas são empresas do setor celulósico-papeleiro, chapas e matéria-prima para energia (45,1%); reflorestadoras e pequenos produtores (17,8%); setor Governamental (5,38%) (KRONKA, 2002). Fora isso existem ainda áreas não identificadas (31,7%). 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 ha. 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”.

Em relação a participação da *sociedade civil* nas políticas públicas, existem limites que se relacionam à 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 sócio-político brasileiro, a sua desorganização desacelera qualquer processo de transformação da realidade. Em relação a isso, Dagnino (2002, p.290) aponta que “quanto maior a representatividade, maiores as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado”, 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 (2002), 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 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.

Se caberia à *universidade* 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 a sua prioridade era a formação de estudantes, foi possível realizar pesquisas sob múltiplos enfoques.

3.1.3 Os limites nas dimensões da sustentabilidade

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 desenvolvimento sustentável. Estruturou-se a análise em quatro dimensões: econômica, ambiental, sociocultural e 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 – Numa tribo indígena, por exemplo, a dimensão cultural é determinante pois as relações de poder não são questionadas e funcionam há séculos – não sendo possível generalizar, em qualquer caso, que uma determinada dimensão seja central.

A dimensão *econômica* pressupõe a realização do poder econômico que contemple prioritariamente a distribuição de riqueza e renda associada a uma redução das externalidades sócio-ambientais (SILVA, 2000). 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 tenha sido o objetivo proposto pela universidade e elaborado junto ao Grupo Gestor, seus limites estão relacionados à atuação da iniciativa privada, que possui centros extra-locais 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 (2005) destaca 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, modificar equipamentos e treinamentos para melhorar os processos produtivos dos materiais e produtos. Segundo Yuba, esse pensamento é próprio de uma cultura imediatista na obtenção de lucros.

A dimensão *ambiental* pressupõe a manutenção da integridade ecológica. 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 quase que totalmente definida pela dimensão política, já que a orientação de políticas que pressuponham modelos de desenvolvimento mais sustentáveis depende da capacidade do Estado em gerenciá-las. Em 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, geram resíduos ao meio ambiente.

A dimensão *social* ou *sociocultural* é a 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. Aos entraves identificados em relação à construção de políticas de habitação em madeira soma-se a questão da falta de interesse da população em moradias desse material. Existe um preconceito na adoção da madeira que vem do próprio desconhecimento de suas potencialidades, quanto de experiências individuais em habitações precárias com o material.

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 à atuação do Estado e da sociedade organizada, foram cruciais para que o Projeto fosse interrompido. Dessa forma, considera-se a dimensão política a determinante no Projeto.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que este trabalho tenha como objeto de estudo a experiência ocorrida no município de Itararé e região, é possível verificar os entraves identificados em muitos municípios brasileiros, especialmente em pequenos. Muitos dos limites identificados têm suas bases em fatores externos, tais como a globalização, a atuação do Governo Federal e Estadual e a desorganização 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 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. A exclusividade do município relaciona-se à 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: 1) o interesse em ações que gerassem pesquisa e informação que pudessem contribuir para a mudança daquela realidade; 2) o conhecimento técnico qualificado para assessoria e capacitação do Grupo; 3) 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 com que a prefeitura oferecesse as contrapartidas solicitadas. Contudo, a participação das universidades não constituiu a condição essencial para que os objetivos principais fossem consolidados. A inovação na experiência em Itararé seria na articulação de todos os agentes para estabelecer naquela região um novo paradigma nas políticas habitacionais. Questionam-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.

Oliveira (2002) afirma que o “enigma do desenvolvimento local” é tratado muitas vezes como panacéia para qualquer localidade, independente de suas especificidades, necessidades e potencialidades. 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 por posicionamentos controversos da bibliografia, pôde-se admitir escalas e dimensões inerentes ao desenvolvimento local.

E quais seriam 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 possuísem governança e interesse em alavancar o desenvolvimento de uma dada região.

Se um município é 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 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.

Assim, 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 extra-locais 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.

4. REFERÊNCIAS

- ÁVILA, V. F. (Coord.). **Formação educacional em desenvolvimento local**. Campo Grande: UCDB, 2001.
- BOURDIN, A. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- 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.2003.
- CEF. **SIMBRASIL**: Sistema de informações sócio-econômicas dos municípios brasileiros. Brasil: CEF/IPEA/FADE-UFPE, 2000. CD-ROM. Pedido disponível em <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.
- 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.
- 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 EESC/USP, São Carlos, 2005.
- 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: EESC/USP. Programa de Pesquisa em Políticas Públicas FAPESP, processo 98/14124-1, 1999.
- _____. **Habitação social em madeira de reflorestamento como alternativa econômica para usos múltiplos da floresta: relatório final fase 1**. São Carlos: EESC/USP. Programa de Pesquisa em Políticas Públicas FAPESP, processo nº 98/14124-1, 2000a.
- _____. **Habitação social em madeira de reflorestamento como alternativa econômica para usos múltiplos da floresta: Projeto de pesquisa fase 2**. São Carlos: EESC/USP. Programa de Pesquisa em Políticas Públicas FAPESP, processo nº 98/14124-1, 2000b.
- 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.
- 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.
- 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.
- SILVA, S. M. **Indicadores de sustentabilidade urbana**: as perspectivas e as limitações da operacionalização de um referencial sustentável. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana), Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, 2000.
- YUBA, A. N. **Análise das relações entre as dimensões da sustentabilidade na cadeia produtiva da habitação em madeira de plantios florestais**. 2005. Tese (Dout. Ciências da Engenharia Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental, EESC/USP, São Carlos, 2005.