

# Limites do processo de formulação de diretrizes para propostas de políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local

*Michelly Ramos de Angelo\**  
*Ioshiaqui Shimbo\*\**

---

## 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.

---

## I Introdução

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.

Na análise dos conceitos básicos relacionados com desenvolvimento local, entende-se, a partir de Ávila (2001), que consiste em processo dinamizador da comunidade local a fim de que esta reative a respectiva economia e todo o seu progresso de qualidade de vida sócio-cultural e meio-ambiental. Segundo o autor, o desenvolvimento baseado no local constitui esperanzosa novidade, proposta ideológica e filosófica de um processo integral, em nível concretamente local. É 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, relacionando-se às forças sociais, econômicas, culturais e ambientais.

Em meio à 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 subestima as restrições impostas à sua regulação (Brandão, 2003; 2005 e Oliveira, 2002). 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; ao 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 da escala local levam à seguinte questão: em que medida os municípios têm capacidade e autonomia para executar políticas públicas habitacionais que visem ao desenvolvimento local?

Para refletir 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), 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 uma considerável disponibilidade de recursos naturais, inclusive madeireiro, é uma região caracterizada como uma das mais pobres do estado, com baixos índices de desenvolvimento econômico. Dessa forma, constatou-se a necessidade de incentivos para aproveitamento dos recursos locais, a fim de agregar valor à matéria-prima e criar alternativas para a geração de trabalho e renda.

Nessa região, Itararé foi um dos municípios escolhidos para a implementação do Projeto, pois a administração municipal manifestou interesse em participar na qualidade de parceira do HABIS, 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.

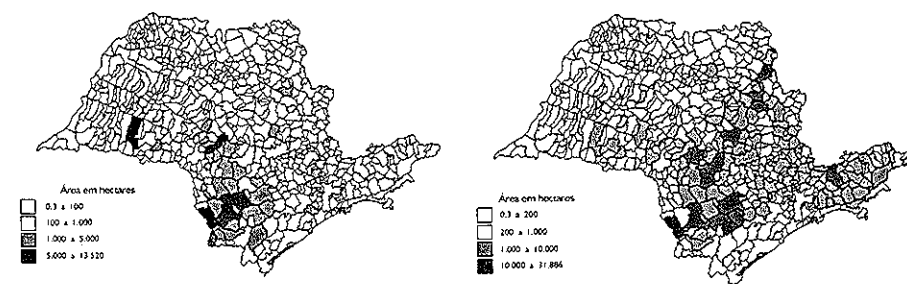
## 2 O Sudoeste de São Paulo como região de oportunidades para viabilizar programas de habitação social em madeira

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 pequeno orçamento 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 (SEADE, 2004). A região possui 23 municípios que pertencem ao Programa Comunidade Solidária e necessita de incentivos para um melhor aproveitamento de seus recursos, de modo a poder agregar valor à matéria-prima e possibilitar outras alternativas de geração de renda.

Desde 1998, a madeira serrada desta região vem sendo objeto de vários estudos, 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.

### 2.1 Sobre o potencial florestal da região

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 localiza o município de Itararé. A Região concentra 326.070 hectares, o que corresponde a 42,3% de toda a área reflorestada do estado. A Fig. 1, a seguir, ilustra a concentração de plantios de *Pinus* e *Eucalyptus* nessa Região.



Nas áreas que abrangem as maiores concentrações de reflorestamento, foram estabelecidos pólos, que a partir de Kronka (2002), 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 Tab. 1, a seguir.

desenvolvimento local e que aponta para uma gestão pública mais participativa e democrática.

Na análise dos conceitos básicos relacionados com desenvolvimento local, entende-se, a partir de Ávila (2001), que consiste em processo dinamizador da comunidade local a fim de que esta reative a respectiva economia e todo o seu progresso de qualidade de vida sócio-cultural e meio-ambiental. Segundo o autor, o desenvolvimento baseado no local constitui esperança novidade, proposta ideológica e filosófica de um processo integral, em nível concretamente local. É 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, relacionando-se às forças sociais, econômicas, culturais e ambientais.

Em meio à 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 subestima as restrições impostas à sua regulação (Brandão, 2003; 2005 e Oliveira, 2002). 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; ao 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 da escala local levam à seguinte questão: em que medida os municípios têm capacidade e autonomia para executar políticas públicas habitacionais que visem ao desenvolvimento local?

Para refletir 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), 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 uma considerável disponibilidade de recursos naturais, inclusive madeireiro, é uma região caracterizada como uma das mais pobres do estado, com baixos índices de desenvolvimento econômico. Dessa forma, constatou-se a necessidade de incentivos para aproveitamento dos recursos locais, a fim de agregar valor à matéria-prima e criar alternativas para a geração de trabalho e renda.

Nessa região, Itararé foi um dos municípios escolhidos para a implementação do Projeto, pois a administração municipal manifestou interesse em participar na qualidade de parceira do HABIS, 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.

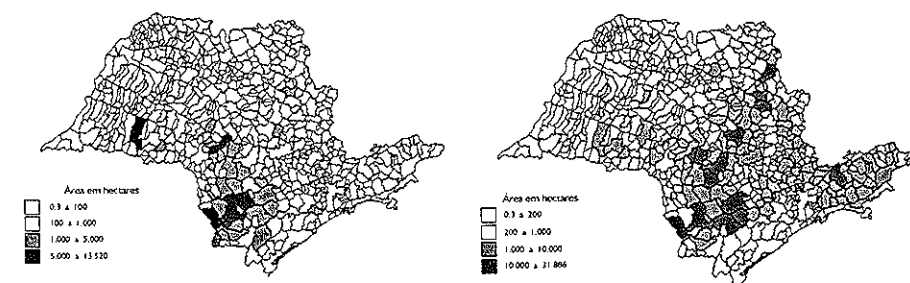
## 2 O Sudoeste de São Paulo como região de oportunidades para viabilizar programas de habitação social em madeira

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 pequeno orçamento 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 (SEADE, 2004). A região possui 23 municípios que pertencem ao Programa Comunidade Solidária e necessita de incentivos para um melhor aproveitamento de seus recursos, de modo a poder agregar valor à matéria-prima e possibilitar outras alternativas de geração de renda.

Desde 1998, a madeira serrada desta região vem sendo objeto de vários estudos, 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.

### 2.1 Sobre o potencial florestal da região

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 localiza o município de Itararé. A Região concentra 326.070 hectares, o que corresponde a 42,3% de toda a área reflorestada do estado. A Fig. 1, a seguir, ilustra a concentração de plantios de *Pinus* e *Eucalyptus* nessa Região.



Nas áreas que abrangem as maiores concentrações de reflorestamento, foram estabelecidos pólos, que a partir de Kronka (2002), 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 Tab. 1, a seguir.

Tabela 1 - 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	Mogi das Cruzes	11.783	7,9
	Salesópolis	10.694	7,1
	Paraibuna	10.555	7,1
	Biritiba Mirim	6.993	4,7
	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 Tab. 1, 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. Este

pólo 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 vinculados às empresas do setor celulósico-papeleiro, de chapas e matéria-prima para energia; e 12,3% às reflorestadoras e aos 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) (Tab.2).

Tabela 2 - 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 florestais na região a partir de 1978, verifica-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>2</sup>. Em análise de Yuba (2005), observa-se que essa redução 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. 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; já 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 e equipamentos sociais.

Em relação à qualidade da madeira, Gava (2005)<sup>3</sup> 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 de madeira serrada, bem como para a produção de componentes para habitação. Gava acrescenta ainda que, embora a maior parte destes plantios possua mais de 15 anos, teoricamente apropriada a fornecer madeira adequada à produção de madeira serrada, isso não acontece, já que esses plantios não foram manejados prevendo esse tipo de uso.

A partir dos dados apresentados, o projeto desenvolvido no município de Itararé pelo HABIS indicava a necessidade de políticas públicas que estimulasse 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, que estavam perdendo competitividade em função do aumento dos preços das toras, devido à sua baixa oferta (HABIS, 2000a).

## 2.2 Sobre a existência de serrarias na região

Na região sudoeste do estado de São Paulo existem cerca de 200 serrarias em operação, das quais aproximadamente 75% poderiam ser consideradas pequenos empreendimentos. Identificou-se, nessas serrarias, precariedade das condições de trabalho, equipamentos obsoletos e dificuldades financeiras causadas pelos fatores apontados (HABIS, 2002).

Os principais produtos disponibilizados por essas serrarias são tábuas, embalagens, *pallets*, bobinas, carvão e briquetes, todos produtos de baixo valor agregado e praticamente descartáveis. Além disso, sua atividade vem resultando na produção de grande quantidade de resíduos que são lançados no meio ambiente (em cursos d'água e queimadas), alvos de constante fiscalização pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB). Constitui também uma dificuldade a esses empreendimentos a desarticulação do setor madeireiro na região (HABIS, 2002).

Constata-se, segundo o 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.

No levantamento realizado por Gava (2005) 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. O estudo revelou que geralmente essas empresas enfrentam muitas dificuldades e acumulam prejuízos, pois possuem baixa capacidade de produção e investimento. Essas serrarias trabalham com produtos que agregam pouco valor, como madeira serrada para *pallets* e containeres. Além disso, quase todas operam com baixos índices de rendimento em madeira serrada por tora.

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 ou na comercialização da madeira serrada. Além disso, existem baixa qualidade de mão-de-obra e equipamentos obsoletos, o que já fora

detectado pelo Grupo HABIS há cinco anos, cujo diagnóstico apontou que as serrarias operavam em condições precárias e acumulavam prejuízos, sujeitas à "mortalidade".

## 2.3 Sobre as demandas da região

O potencial madeireiro da região sudoeste do estado de São Paulo, 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 presente nos municípios dessa região. Com baixos índices sócio-econômicos, a região se caracteriza como uma das mais pobres do estado, como é possível observar na Fig. 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.

Itararé encontra-se em situação similar aos outros municípios da região. Em 2000, seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) era de 0,732 (Tab. 3). Segundo a classificação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8). Em relação aos outros municípios brasileiros, Itararé apresenta uma situação intermediária: ocupa a 2367ª posição, sendo que 2366 municípios (43,0%) estão em situação melhor e 3140 (57,0%) 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 (6,7%) em situação pior ou igual (PNUD, 2000).

Tabela 3 - 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 o município possui uma área de 1.005,8 km<sup>2</sup>, cuja taxa de urbanização, em 2000, era de 91,95%. 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 era de 48.006 habitantes (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, possui atração para algumas atividades econômicas. Nessa dimensão, são citadas cinco atividades 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 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 dinamizariam a economia da região. O documento define o *cluster* como uma aglomeração 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 para 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, 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 da madeira de plantios florestais, para usos múltiplos, incluindo a habitação, como a 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 destes 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.

### 3 A experiência do município de Itararé na formulação de diretrizes para políticas públicas de habitação social com 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, o que possibilita sua aplicação 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 implementado em sua totalidade no município, seu estudo torna-se relevante, pois a investigação dos entraves que impediram sua completa realização permite 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. 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 tornar-se limites no processo de formulação de políticas de habitação social com desenvolvimento local.

A estrutura conceitual para o desenvolvimento do Projeto de Políticas Públicas em Itararé é apresentada na Fig. 3, na qual observa-se que por meio da experiência no município destacaram-se evidências quanto à 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 à sustentabilidade e ao desenvolvimento local e regional como forma de se constituir políticas públicas locais com participação social.

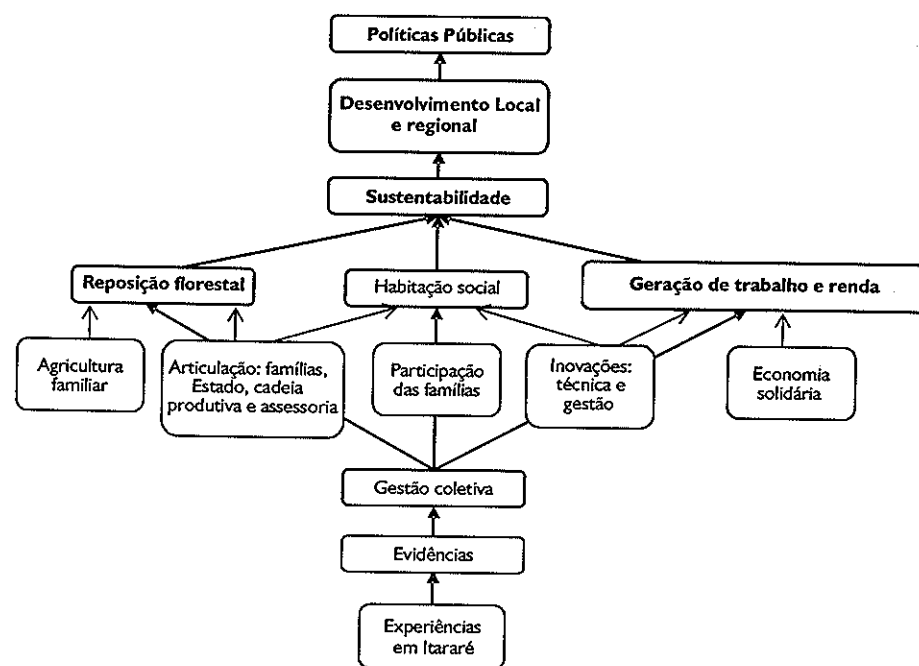


Figura 3 - Estrutura conceitual para o desenvolvimento do Projeto. Fonte: HABIS, 2004, p.72.

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; e 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, três vias de ação, que interagem para a definição de diretrizes para políticas públicas (HABIS, 2004):

- 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.

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

O Projeto 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).

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>4</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 (HABIS, 1999).

Naquele momento da pesquisa, a madeira foi identificada como uma matéria-prima potencial 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 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 pode ser visto a seguir (HABIS, 1999):

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, caberia 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 de 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 necessários 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 Fig. 4 identifica o esquema de articulação que deveria existir entre os agentes relevantes na produção de habitação, reposição florestal e geração de renda.

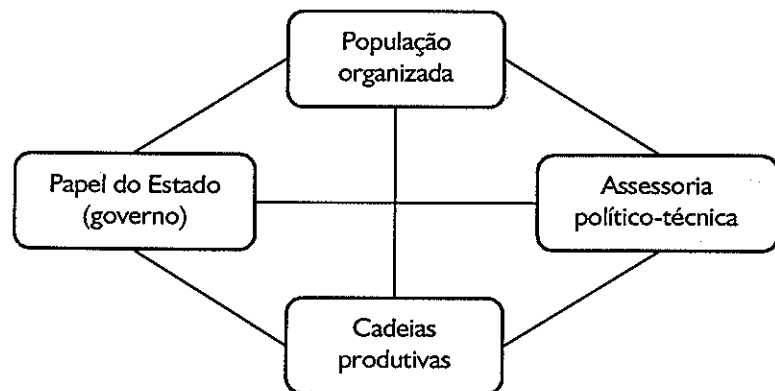


Figura 4 - Esquema de articulação de agentes relevantes na produção de habitação social no município de Itararé (SP). Fonte: HABIS, 2004, p. 195.

### 3.2 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 apenas os prefeitos de Itararé e Itapeva; porém, só o município de Itararé garantiu as contrapartidas necessárias: 1) área regularizada com infra-estrutura para a implantação do núcleo habitacional para a produção piloto de casas de madeira; 2) disponibilização de técnicos das Secretarias envolvidas na implementação do Projeto; e 3) Grupo Gestor Local constituído (HABIS, 2000b).

Consolidada a parceria com o município, foram estabelecidas três fases para a execução do Projeto. A Fase I<sup>5</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.

Dessa forma, a capacitação de pessoal na região, 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 (HABIS, 2000a). 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 com 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, empresas, SEBRAE, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Ação Social, e representantes da comunidade disponibilizaram sua participação (HABIS, 2000a).

### 3.3 A mudança do cenário

A 2ª fase<sup>6</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 (Fig. 5).

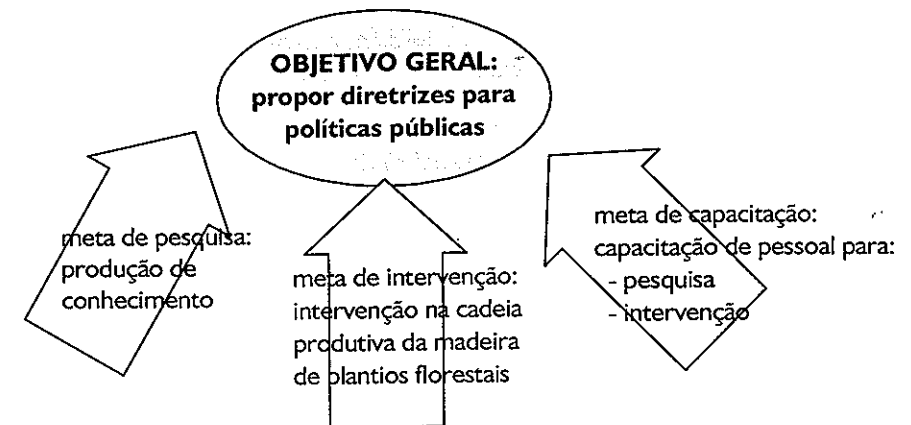


Figura 5 - Esquema de estratégia geral de Projeto. Fonte: HABIS, 2002.



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 (HABIS, 2004).

As parcerias consolidadas na Fase I indicaram o município de Itararé como objeto de intervenção, pesquisa e capacitação de pessoal para a 2ª fase. 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-*atual*) 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 à disponibilização de técnicos do quadro permanente para participação das reuniões do Grupo Gestor. Não foram obtidas nem contrapartidas econômicas, nem o terreno para a construção-piloto de 50 casas em madeira, de acordo com acordo firmado pela gestão anterior com o HABIS.

Em relação aos agentes participantes observa-se: o enfraquecimento do Grupo Gestor e a indisponibilidade de seus integrantes na realização de reuniões<sup>7</sup>, 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 encontrou obstáculos que impediram a sua execução naquele município. 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<sup>8</sup>.

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 Os limites do processo de formulação de políticas públicas

Os limites observados na execução do Projeto, no que diz respeito ao seu objetivo central<sup>9</sup>, podem ser associados a fatores ligados aos grupos que fizeram parte dele: poder público, população, iniciativa privada, universidade e outros parceiros. Na experiência de implementação de políticas públicas de habitação social com geração de trabalho e renda observou-se a importância da interação destes agentes, conforme mostrado na Fig. 4.

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 (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).

#### 4.1 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 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 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 efetivo 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 já indicado por Kronka (2002), a 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 à 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, se 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 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.

#### 4.2 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 a 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, 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, agravada 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 “polítiquesas” 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 um 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 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, 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 conseqüência 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 esperada 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 têm 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 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% (KRONKA, 2002). 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 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 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.

Se caberia à *universidade* a produção de conhecimento, tornando-o acessível à comunidade, esta 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.

### 4.3 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<sup>10</sup>.

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 conseqüência da política governamental de incentivos às exportações. Dessa forma, não agregam valor ao 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.

### 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. 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; e 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.

Decerto, essa "escolha" trouxe uma motivação inicial aos dirigentes e à comunidade do município, o que fez com que 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 possuíssem 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 constituíram 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, decerto 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.

### Limitations to engender low-income housing policies with local development

#### ABSTRACT

This paper approaches the local sustainable development debate, focused on the public policies for low-income settlements, which can generate regional development with

social participation on processes of creation of public policies. It identifies the limitations of these processes, based on the case study of Itararé city, in São Paulo state, Brazil, where a group of university researchers proposed the use of wood from local forests to build houses for the low-income community, as an alternative for regional development. The methodological approach of this paper includes theoretical research, direct observation and interviews. The final results point to the lack of partnership among actors involved in this project, such as the local public power, the enterprises of the wood-chain and the local community. There are also other influences, such as global competitiveness and the lack of organization at social level. The results of this study may help to understand weaknesses and strengths of similar experiences that have been implemented around the country in the last years.

**Keywords:** Local and regional development. Housing policies. Public administration. Urban sustainability.

### Notas

- \* Michelly Ramos de Angelo – Arquiteta-Urbanista (UFES), Mestre em Engenharia Urbana (UFSCar) Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (EESC/USP). [michellyramos@terra.com.br](mailto:michellyramos@terra.com.br). Tel.: (16) 3361-7188.
- \*\* Ioshiaqui Shimbo – Doutor em Educação (UNICAMP); professor do Departamento de Engenharia Civil e do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da UFSCar. [shimbo@power.ufscar.br](mailto:shimbo@power.ufscar.br).
- <sup>1</sup> Os pesquisadores do Grupo HABIS, vinculado à Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (EESC-USP), que participaram deste Projeto estavam ligados à esta instituição e também à Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Além deles, colaboraram com o Projeto pesquisadores da Universidade Estadual Paulista (UNESP/Bauru) e da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ-USP).
- <sup>2</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>3</sup> GAVA, 2005, descreve etapas e limites na utilização da madeira de *Pinus* na produção de habitação social.
- <sup>4</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>5</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.
- <sup>6</sup> As atividades da Fase II tiveram início em agosto de 2001. Entre as duas fases observa-se um intervalo de um ano em que esperava-se a resposta da FAPESP quanto à disponibilização de recursos para o financiamento da pesquisa.
- <sup>7</sup> O enfraquecimento do Grupo também pode ser identificado por meio de listas de presenças das reuniões.
- <sup>8</sup> O mesmo Projeto foi desenvolvido no assentamento rural da Fazenda Pirituba, localizado entre os municípios de Itapeva e Itaberá, próximos a Itararé. Para detalhes sobre a pesquisa desenvolvida naquela região, ver Shimbo (2004) e HABIS (2004).
- <sup>9</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>10</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.

### Referências

- ÁVILA, V. F. (Coord.). *Formação educacional em desenvolvimento local: relato de estudo em grupo e análise de conceitos*. Campo Grande: UCDB, 2001.
- 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).
- BUARQUE, S. C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. 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>>. Acesso em: fev. 2003.
- CEF – Caixa Econômica Federal. *SIMBRASIL: Sistema de informações sócio-econômicas dos municípios brasileiros*. Brasil: CEF/PEA/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). p. 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). p. 101-127.

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 (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Mestrado e Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 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: Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. Programa de Pesquisa em Políticas Públicas FAPESP, processo n. 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 n. 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 n. 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 n. 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 n. 98/14124-1, fase 2, 2004.

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 – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil/2000*. (PNUD/IPEA/FJP) Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/instalacao/index.php>>. Acesso em mai. 2005.

RABELO, D. C. *Comunicação e mobilização na Agenda 21 local*. Vitória: EDUFES:FACITEC, 2003.

SEADE – Sistema Estadual para Análise de Dados. *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. 2004. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Mestrado e Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

SILVA, M. R. *Limites do processo de formulação de propostas de políticas públicas de habitação social com desenvolvimento local. Caso: Itararé (SP) e região*. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana – Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2000.

SILVA, S. M. *Indicadores de sustentabilidade urbana: as perspectivas e as limitações da operacionalização de um referencial sustentável*. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana – Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, 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 (Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental – Mestrado e Doutorado) Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.

Data do recebimento: 10/01/2006

Data do aceite: 29/03/2006