

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E  
SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA



**GESTÃO SOCIAL E SUSTENTABILIDADE: UM ESTUDO DE CASO  
SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO AMAZONAS**

MANAUS

2011

SILVÂNIA QUEIROZ E SILVA

**GESTÃO SOCIAL E SUSTENTABILIDADE: UM ESTUDO DE CASO  
SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada à banca examinadora para defesa de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Linha de pesquisa: Serviço Social, Diversidade Sócio-Ambiental e Sustentabilidade na Amazônia. Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marinez Gil Nogueira.

MANAUS

2011

Ficha Catalográfica elaborada por Ana Cristina Chagas Sena  
Bibliotecária/Documentalista CRB 11/348

S586g Silva, Silvana Queiroz e.  
Gestão social e sustentabilidade: um estudo de caso sobre a política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas./ Silvana Queiroz e Silva. - Manaus: UFAM/ICHL, 2011.

166 p.; il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amazonas – 2011.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marinez Gil Nogueira

1. Política Pública - Sustentabilidade 2. Cidadania Socioambiental – Amazonas I. Título.

**CDU 321.02(811.3)**

GESTÃO SOCIAL E SUSTENTABILIDADE: UM ESTUDO DE CASO  
SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO AMAZONAS

SILVÂNIA QUEIROZ E SILVA

**DEFESA DE DISSERTAÇÃO**

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marinez Gil Nogueira - Presidente  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia  
Universidade Federal do Amazonas

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Therezinha de Jesus Pinto Fraxe - Membro  
Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia  
Universidade Federal do Amazonas

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Débora Cristina Bandeira Rodrigues - Membro  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia  
Universidade Federal do Amazonas

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

MANAUS

2011

## **DEDICATÓRIA**

*Ao Deus de Amor que detêm todo poder e sabedoria. A minha família Jefferson e Clara, que foram a força e a alegria nesta jornada. Aos meus pais, Raimundo e Maria Lindomar, por todo esforço de suas vidas para proporcionar o melhor para mim, e principalmente por todos os ensinamentos de integridade e dignidade que me repassaram com muita humildade e sabedoria, os quais permaneceram por toda minha vida. A Comunidade Hallel onde encontro refúgio e carinho fraterno.*

## **AGRADECIMENTOS**

*Primeiramente ao Deus de Amor, por ter me dado essa oportunidade e a capacidade necessária para aproveitá-la através de sua força e presença em todos os momentos;*

*Ao meu amado esposo Jefferson e querida filha Clara por vivenciar intensamente comigo cada momento desta trajetória com paciência dando-me incentivo e apoio necessários;*

*Aos meus pais e irmão pela confiança e estímulo que me deram;*

*A toda Comunidade Hallel, especialmente aos irmãos de vocação de Aliança Raimunda Silva, Edilamar Benevides, Liarte Guedes, João e Glaucia pelo carinho e amor demonstrados em todas as alegrias e dificuldades compartilhadas;*

*À minha orientadora Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marinez Gil Nogueira que se propôs a me ensinar com dedicação, profissionalismo e compromisso, além da humildade e carisma pessoais que fortaleceram a construção de laços fraternos que vão além das relações profissionais, transpondo a relação de aluno e professor, características estas que muito contribuíram para o meu amadurecimento pessoal e profissional;*

*Às Doutoradas Therezinha de Jesus Pinto Fraxe e Débora Cristina Bandeira Rodrigues pelas importantes contribuições na Banca de Qualificação e Defesa que ajudaram aperfeiçoamento deste trabalho;*

*A todo corpo docente e professores colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e*

*Sustentabilidade na Amazônia Simone Eneida, Yoshiko Sasaki, Heloísa Helena, Cristiane Fernandez, Iraildes Caldas, Socorro Chaves, Noval Benayon e Amélia Nogueira pelas contribuições no processo de formação do mestrado;*

*Às colegas da terceira turma do mestrado em Serviço Social Bianca Abecassis, Talita Melo, Milena Barroso, Maria Rute Luna, Valmiene Florindo, Simone Costa e em especial Mirlene Caldas pela amizade e companheirismo nesta trajetória que se expandirá para novos desafios;*

*Aos profissionais e comunitários que colaboraram para a concretização deste trabalho ao compartilhar muito de si e de seu cotidiano;*

*A todos os amigos e amigas pelo incentivo, motivação e orações.*

*Meus sinceros agradecimentos.*

*Filho da correnteza*

*Sou filho da correnteza  
e carrego dentro do peito  
o dom da força que move  
um rio em busca do mar  
Por isso levo de eito  
as pedras que vão jogando  
ao longo do meu caminho  
tentando me atrapalhar*

*Tropeço, por ser humano  
mas em seguida me aprumo  
norteadado pelo rumo  
que livremente escolhi  
Aí prossigo cantando  
como quem vai semeando  
riso, pro mundo sorrir*

*A exemplo do grande rio  
que sempre vai caminhando  
eu também vou palmilhando  
levando a minha canção  
Tentando, sempre tentando  
fazer do passo, cada passo  
Um momento de oração*

*Celdo Braga*

## RESUMO

O efetivo desenvolvimento sustentável requer a implementação urgente de políticas públicas pautadas em princípios democráticos. Tais políticas devem ser construídas a partir de um debate que permita a participação de todos os atores da sociedade. O discurso de como implementar uma política de sustentabilidade no Estado do Amazonas tem se apresentado como um desafio nacional e internacional, já que promover o desenvolvimento sustentável nessa região significa garantir o crescimento com preservação da sociobiodiversidade e o alcance de um bem comum, por razões locais e globais. Com o objetivo de buscar um novo modo de desenvolvimento para a Amazônia, o Estado do Amazonas criou em 2003 a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – SDS que a partir da Lei Delegada nº66/ 2007 passou a chamar-se Sistema SDS. A partir de então sua atuação passa a ser articulada com autarquias vinculadas e instituições parceiras na consolidação de uma gestão social em rede. O objetivo deste estudo foi avaliar os processos de implementação da política de desenvolvimento sustentável implementada pela SDS no Amazonas por meio do estudo de caso do Programa Gasoduto Coari-Manaus. A metodologia utilizada pauta-se em uma abordagem qualitativa desenvolvida por meio do estudo documental dos relatórios de gestão e documentos oficiais. Foram realizadas também entrevistas semi-estruturadas junto a cinco atores institucionais da rede de atuação da SDS e a seis representantes do público-alvo em quatro comunidades atingidas com as ações do programa no município de Iranduba/AM. Os resultados apontam a necessidade de qualificação dos processos de implementação da política da SDS, especialmente os processos no que diz respeito à participação da população, que por sua vez, deve passar por um processo de empoderamento político constante para atuar de forma efetiva em todas as etapas de desenvolvimento das ações públicas. A articulação e sinergia dos parceiros institucionais devem ser qualificadas de modo a contribuir para a desburocratização do acesso aos serviços públicos e a ampliação do exercício da cidadania socioambiental. Por fim, constata-se que a política desenvolvida pela SDS tem servido de instrumento de manipulação política por meio da mídia e que a promoção da sustentabilidade no Amazonas só acontecerá a partir da luta política que permita a negociação dos diferentes interesses.

Palavras Chaves: Sustentabilidade Socioambiental, Gestão Social em Redes e Avaliação de Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

For the development of sustainable actions are necessary and urgent to implement public policies guided by democratic principles. Such policies must be built from a debate that allows the participation of all actors of society. Speaking of how to implement a sustainability policy in the State of Amazonas has emerged as a national and international challenge as to promote sustainable development in this region means guaranteeing the preservation and growth with a range of common good, local and global reasons. In order to seek a new way of development for the Amazon, the State of Amazonas in 2003 created the State Secretariat of Environment and Sustainable Development of Amazonas - SDS from the Delegated Law n ° 66 / 2007, renamed SDS system is, since then its performance is to be coordinated with related authorities and partners in the consolidation of a social management network. The objective of this study was to evaluate the process of implementing sustainable development policy implemented by the SDS in the Amazon through the case study program Coari-Manaus. The methodology is guided in a qualitative approach developed by the desk study of management reports and official documents. Were also carried out semi-structured interviews with five institutional actors of the network performance of SDS and six representatives of the target in four communities in the municipalities of Iranduba / AM affected by the actions of the program. The results show the need for qualification procedures for implementing the policy of the SDS, particularly the processes regarding the participation of the population, which in turn, must pass through a constant process of political empowerment to act effectively in all stages of development of public actions. The coordination and synergy of partner institutions should be qualified to contribute to the bureaucracy of access to public services and the expansion of social and environmental citizenship. Finally, it appears that the policy developed by SDS has served as the instrument of political manipulation by the media and the promotion of sustainability in the Amazon only come from the political struggle that will allow the negotiation of different interests.

**Keywords:** Environmental Sustainability, Social Networks Management and Evaluation of Public Policy

## LISTA DE SIGLAS

<b>AGROAMAZON</b>	Agência de Agronegócio do Estado do Amazonas
<b>ADS</b>	Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas
<b>CDB</b>	Convenção da Diversidade Biológica
<b>CNUMAD</b>	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
<b>CEMAAM</b>	Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas
<b>CEGEO</b>	Conselho Estadual de Geodiversidade do Amazonas
<b>CERH</b>	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
<b>CIGÁS</b>	Companhia de Gás do Amazonas
<b>CODESAV</b>	Comissão Executiva de Defesa Animal e Vegetal do Estado do Amazonas
<b>EIA/RIMA</b>	Estudo e Relatório de Impacto Ambiental
<b>FAS</b>	Fundação Amazonas Sustentável
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IPAAM</b>	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente
<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>PAS</b>	Programa Amazonas Sustentável
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>RDH</b>	Relatório de Desenvolvimento Humano
<b>SDS</b>	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
<b>SEPROR</b>	Secretaria de Estado de Produção Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural Integrado

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b>	Questões socioambientais focos das ações da política da SDS .....	52
<b>Quadro 2:</b>	Parceiros que constituem a rede de atuação da política da SDS.....	64
<b>Quadro 3:</b>	Projetos vinculados ao Programa de Compensação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Gasoduto Coari-Manaus.....	67
<b>Quadro 4:</b>	Perfil acadêmico e vínculo institucional dos parceiros entrevistados.....	68
<b>Quadro 5:</b>	Perfil dos comunitários entrevistados.....	69
<b>Quadro 6:</b>	Principais características da gestão em rede da SDS apontadas pelos atores institucionais entrevistados.....	70
<b>Quadro 7:</b>	Percepção da articulação e sinergia da gestão em rede da SDS apontadas pelos atores institucionais entrevistados .....	71
<b>Quadro 8:</b>	Percepção dos comunitários sobre a participação da comunidade no planejamento das ações do programa.....	75
<b>Quadro 9:</b>	Critérios utilizados pela SDS na seleção de seus parceiros para implementar as ações do programa gasoduto Coari-Manaus.....	78
<b>Quadro 10:</b>	Diretrizes do programa gasoduto Coari-Manaus.....	94
<b>Quadro 11:</b>	Suficiência dos recursos financeiros matérias e físicos sob a ótica dos atores institucionais.....	95
<b>Quadro 12:</b>	Suficiência e adequação dos recursos humanos conforme percepção dos atores institucionais.....	99
<b>Quadro 13:</b>	Ações de monitoramento da SDS para o uso eficiente dos recursos na concepção dos atores institucionais.....	101
<b>Quadro 14:</b>	Capacitações realizadas antes das ações para o público-alvo e parceiros institucionais.....	103
<b>Quadro 15:</b>	Suficiência das capacitações para o programa na percepção dos atores institucionais.....	106
<b>Quadro 16:</b>	Temporalidade das ações do programa para os atores institucionais.....	107
<b>Quadro 17:</b>	Alcance dos objetivos segundo percepções dos atores institucionais....	109

<b>Quadro 18:</b>	Resultados quantitativos dos projetos especiais do programa.....	110
<b>Quadro 19:</b>	Percepção dos beneficiários sobre o atendimento das necessidades da comunidade pelas ações do programa.....	111
<b>Quadro 20:</b>	Principais mudanças na realidade das comunidades segundo os beneficiários.....	113
<b>Quadro 21:</b>	Percepção dos atores institucionais sobre os resultados ou efeitos não previstos pelo programa.....	118
<b>Quadro 22:</b>	Principais mudanças na vida e na comunidade dos beneficiários a partir das ações do programa.....	119
<b>Quadro 23:</b>	Avaliação dos proponentes sobre a importância dos resultados do programa para a população.....	121
<b>Quadro 24:</b>	Visão dos comunitários sobre o significado de Desenvolvimento Sustentável após participarem das atividades do programa.....	123
<b>Quadro 25:</b>	Percepção dos comunitários sobre a importância das ações do programa para o Desenvolvimento Sustentável nas suas comunidades.....	125
<b>Quadro 26:</b>	Recomendações dos beneficiários para a SDS e para gestão do programa.....	126
<b>Quadro 27:</b>	Postura dos atores institucionais frente a demanda das comunidades de continuação das ações do programa.....	127
<b>Quadro 28:</b>	Recomendações dos atores institucionais para o poder público.....	129

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b>	Organograma do Sistema SDS.....	44
<b>Figura 2:</b>	Escola comunitária.....	98
<b>Figura 3:</b>	Escola comunitária.....	98
<b>Figura 4:</b>	Centro comunitário.....	98
<b>Figura 5:</b>	Poço comunitário.....	98

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>CAPÍTULO I: DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE: UM NOVO SABER OLHAR</b> .....	21
1.1 A crise ambiental: desvelando a relação homem-natureza no sistema capitalista.....	21
1.2 A discussão internacional sobre o conceito de desenvolvimento sustentável: o desvelar das dimensões da sustentabilidade socioambiental.....	31
1.3 A política pública de desenvolvimento sustentável no Amazonas e os desafios frente às questões socioambientais.....	42
<b>CAPÍTULO II: GESTÃO SOCIAL EM REDE: A INVESTIDA DO ESTADO PARA A SUSTENTABILIDADE NO AMAZONAS</b> .....	56
2.1 A gestão social em rede e o imperativo da sustentabilidade.....	57
2.2 A gestão em rede como processo de inovação da política pública de desenvolvimento sustentável no Amazonas.....	62
<b>CAPÍTULO III: O ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA GASODUTO COARI-MANAUAS COMO PARÂMETRO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAZONAS</b> .....	83
3.1 Avaliação de políticas públicas: aproximações conceituais e práticas necessárias.....	84
3.2 Caracterização do tipo de avaliação realizada: definições conceituais e escolhas metodológicas.....	88
3.3 O programa de desenvolvimento sustentável gasoduto Coari-Manaus nas teias da avaliação de processo de política pública.....	92
3.3.1 Avaliação de processo com foco na eficiência.....	94
3.3.2 Avaliação de processo com foco na eficácia.....	103
3.3.3 Avaliação de processo com foco na efetividade.....	117
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	131
<b>APÊNDICES</b> .....	141
<b>ANEXOS</b> .....	164

## INTRODUÇÃO

*As informações mais úteis são aquelas transformadas em conhecimento e que, por sua vez, são transformadas em experiências.*

*Augusto Cury*

O *objeto de estudo* desta pesquisa está relacionado à *temática* da sustentabilidade das políticas públicas de desenvolvimento econômico e social na atualidade, focalizando as ações do Estado na gestão social da política socioambiental.

O referencial teórico que pauta as discussões fundamentais desse estudo é norteado pelas seguintes categorias macro-teóricas: gestão social, sustentabilidade socioambiental e avaliação de políticas públicas. No que se refere à *gestão social* foi focalizado o paradigma atual da gestão em rede, que começa ser debatido a partir da Revolução Informacional na sociedade capitalista contemporânea.

Esse novo modelo de gestão foi estudado visando entender a sua relação com os imperativos de sustentabilidade. No que tange à categoria *sustentabilidade socioambiental*, buscou-se entender as relações entre Estado e sociedade na busca pela promoção do desenvolvimento sustentável por meio da implementação de políticas públicas. Por fim, a categoria *avaliação de políticas públicas* foi analisada como um processo emergente e necessário enquanto instrumento de aperfeiçoamento das políticas públicas e de garantia e efetivação da participação e do protagonismo social das populações na concretização de ações sustentáveis.

As experiências de pesquisas vivenciadas durante o estágio acadêmico realizado no Grupo Interdisciplinar de Estudo Sócio-Ambientais e Desenvolvimento de Tecnologias Apropriadas na Amazônia – Grupo Inter-Ação, no período de 2006 a 2007 contribuiu, de forma significativa, na sensibilização para a escolha do tema da pesquisa. Esta experiência proporcionou exercer o potencial criativo de pesquisador e a construção dos pilares éticos e técnicos da formação profissional em Serviço Social. A partir também destas experiências mergulhou-se numa profunda tempestade de inquietações e anseios acerca da compreensão da temática da sustentabilidade socioambiental, dos processos objetivos e subjetivos dos modos de vida no cotidiano da realidade amazônica.

Os anseios constantes permitiram definir como objetivo geral desta pesquisa: *avaliar as estratégias da gestão social em rede da política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas implementada pela SDS a partir do estudo de caso do Programa Gasoduto Coari-Manaus.*

E os objetivos específicos foram delineados da seguinte forma:

- 1) Caracterizar a estruturação da política pública de desenvolvimento sustentável do Amazonas implementada pela SDS por meio da gestão social em rede;
- 2) Identificar e categorizar as questões socioambientais foco da ação da política da SDS por meio do Programa de Desenvolvimento Sustentável Gasoduto Coari-Manaus, desvelando os objetivos, público e instituições executoras;
- 3) Analisar as ações do Programa Gasoduto Coari-Manaus a partir dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, focalizando as ações de participação e cidadania.

A partir das considerações de Roxo (2001) foi definida a modalidade de avaliação utilizada neste trabalho, que se configura como uma *avaliação de processo de política pública*, do tipo *ex post*, na qual o processo metodológico foi construído a partir de três procedimentos técnicos de pesquisa que se complementam, são eles: levantamento bibliográfico, levantamento documental e levantamento de campo. O levantamento bibliográfico foi realizado durante todo o período de duração da pesquisa e o levantamento documental efetivou-se por meio da análise dos documentos da SDS (relatórios e documentos oficiais impressos) que permitiram o exame de dados secundários quantitativos e qualitativos presentes neste trabalho.

O levantamento de campo foi desenvolvido mediante uma *abordagem qualitativa* por meio do *estudo de caso* do Programa de Desenvolvimento Sustentável Gasoduto Coari-Manaus, focalizando a análise nos cinco projetos especiais que compõem o referido programa e que são voltados para atender as necessidades socioambientais das comunidades residentes na área de entorno onde foi construído o gasoduto.

O *locus* do levantamento de campo pode ser visualizado em dois contextos de localização espacial: O primeiro refere-se ao espaço institucional da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, onde além da própria sede da SDS foram visitadas, para realização de entrevistas, três sedes de instituições que atuaram como parceiras

no desenvolvimento do programa localizadas em Manaus – a saber: Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania/SEAS, Fundação Alfredo da Mata/FUAM e Fundação Amazonas Sustentável/FAS<sup>1</sup>. O segundo contexto refere-se ao município de Iranduba/AM, onde foram visitadas quatro comunidades beneficiadas com as ações do programa do gasoduto no período de 2006 a 2008. A escolha do município foi apoiada em critérios como: facilidade de acesso, viabilidade de recursos e tempo. A escolha das comunidades ocorreu por sorteio aleatório entre as 32<sup>2</sup> beneficiadas com ações do programa no município.

Antes de se concretizar a coleta de informações no campo foram realizados os seguintes procedimentos: obtenção da assinatura do Termo de Anuência<sup>3</sup>; mapeamento das instituições (governamentais e não-governamentais) executoras das ações do programa; elaboração dos instrumentais da pesquisa, que se configuram como formulários de entrevista semi-estruturada, os quais foram elaborados com base na definição de indicadores<sup>4</sup>; encaminhamento do projeto para aprovação no Comitê de Ética<sup>5</sup>; realização do pré-teste no período de setembro a novembro de 2010 com o representante da SDS e dois coordenadores de projetos que fizeram parte da equipe do programa.

Os *sujeitos da pesquisa* (informantes-chave) foram: o representante institucional da política da SDS que diz respeito ao coordenador geral do programa do gasoduto; os representantes operacionais referentes aos coordenadores das ações dos projetos socioambientais ligados ao programa, vinculados ou não a SDS; e representantes do público-alvo das ações que foram três líderes comunitários e três comunitários que aceitaram realizar as entrevistas em quatro diferentes comunidades visitadas – sendo 1 entrevistado na comunidade São Pedro, 2 na comunidade São José I, 2 na comunidade Lago do Limão e 1 na comunidade São Sebastião, todas localizadas ao longo da rodovia Manoel Urbano que liga os municípios de Iranduba a Manacapuru.

Os critérios para inclusão dos sujeitos foram definidos da seguinte forma:

---

<sup>1</sup> A FAS não atuou como parceira no desenvolvimento do programa do gasoduto, mas possui atualmente no seu quadro profissional, técnicos que atuaram no programa como coordenadores dos projetos analisados nesta pesquisa.

<sup>2</sup> Conforme dados do relatório de gestão da SDS de 2008.

<sup>3</sup> Em anexo cópia do documento assinado e datado pela gestora da SDS.

<sup>4</sup> Ver quadro de categorias e indicadores em apêndice.

<sup>5</sup> Ver cópia do documento de aprovação do CEP em anexo.

- *Representante da SDS/AM* – fazer parte do quadro funcional da SDS e está na coordenação geral do Programa de Desenvolvimento Sustentável Gasoduto Coari-Manaus;
- *Representantes operacionais* – Ter sido coordenador das atividades realizadas nos projetos foco da pesquisa, sendo servidor da SDS ou de instituição parceira, totalizando cinco coordenadores, porém destaca-se que foram entrevistados apenas quatro coordenadores, tendo em vista que o quinto não residia em Manaus no momento da pesquisa;
- *Público-alvo* – Ser representante comunitário indicado pela comunidade ou ter sido beneficiário das ações dos projetos especiais do programa Gasoduto Coari-Manaus e possuir acima de 18 anos de idade.

Os critérios para exclusão dos sujeitos foram os seguintes: o programa não ter como objetivo (no seu formato documental) a inclusão social e a promoção da cidadania; ter como público-alvo populações indígenas (por conta do processo de burocracia necessário para obter acesso a essas populações).

A pesquisa de campo foi realizada por meio da *entrevista semi-estruturada*. Segundo Michel (2005, p. 42) esse tipo de entrevista é considerada “um instrumento de excelência da investigação social, pois estabelece uma conversação face a face, de maneira metódica”. Assim, foram utilizados os seguintes formulários<sup>6</sup> de entrevista (ver esses instrumentos de pesquisa nos apêndices do trabalho):

- Formulário de entrevista semi-estruturada A – destinado ao representante institucional da SDS;
- Formulário de entrevista semi-estruturada B – destinado aos coordenadores dos projetos especiais do Programa Gasoduto Coari-Manaus;
- Formulário de Entrevista semi-estruturada C – destinado aos representantes do público-alvo do programa;

---

<sup>6</sup> Conforme Minayo (1994), quando esse questionário é respondido com a aplicação e interlocução do pesquisador junto ao sujeito de pesquisa, o mesmo é chamado de formulário de entrevista. O termo questionário só é usado quando o pesquisador deixa o instrumento de pesquisa com o sujeito de pesquisa para respondê-lo individualmente sem qualquer ajuda e/ou interlocução presencial do pesquisador.

Destaca-se que no momento anterior às entrevistas foi apresentado aos sujeitos o Termo de Conhecimento Livre e Esclarecido/TCLE, o qual os sujeitos puderam ler e tirar suas dúvidas, e só após a assinatura deste documento pelos sujeitos foram realizadas as entrevistas (a assinatura do TCLE foi feita em duas vias, ficando o entrevistado com a posse de uma delas). Ressalta-se ainda que foram utilizadas técnicas de entrevistas como registro fonográfico e registro fotográfico, conforme o consentimento dos entrevistados.

Os últimos procedimentos realizados para concretização desse estudo foram o tratamento e análise dos dados e informações sob a luz do referencial teórico construído. Essas atividades referem-se à organização e sistematização dos dados secundários da pesquisa documental; elaboração de quadros; organização e sistematização dos dados primários da pesquisa de campo, por meio também das transcrições das narrativas das perguntas abertas das entrevistas semi-estruturadas, as quais foram analisadas com base nos aportes teóricos da técnica de *análise de conteúdo* que se constitui das seguintes fases: pré – análise, análise do material, tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Por final, serão apresentados os resultados da pesquisa para os atores envolvidos assim como para a sociedade.

Considera-se que este estudo possui extrema relevância social, política e acadêmica. A relevância social diz respeito ao estudo da *gestão social em rede* da política pública de desenvolvimento sustentável do Amazonas, o qual contribuirá para discussão sobre o *controle social*, pois o foco principal da investigação centra-se no debate sobre a necessidade de criação de canais de diálogo, participação, acesso e concretização de direitos socioambientais das populações locais no desenvolvimento de ações sustentáveis. Pois se entende que esse é um compromisso que deve ser construído por meio de ações que permitam a participação de todos os sujeitos sociais e os façam protagonistas desse processo sob a perspectiva das dimensões da sustentabilidade social e cultural.

A relevância política está em desnudar os processos de implementação da política de desenvolvimento sustentável por meio dos programas e projetos executados por instituições que integram a rede de parcerias com o Estado. Acredita-se que a avaliação desses aspectos possibilitará a análise de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade que podem servir de instrumentos para qualificação e aperfeiçoamento dessa política pública em processos de tomada de decisões no futuro.

A relevância acadêmica está relacionada à escolha da temática da pesquisa, pois se configura como uma iniciativa pioneira que irá contribuir para o debate no meio acadêmico acerca da temática da sustentabilidade socioambiental a partir da ótica do direito social e cidadania. Assim, produzirá subsídios teóricos para o desenvolvimento de novas pesquisas científicas a nível local sobre sustentabilidade, que ainda carece de estudos. Além disso, este trabalho se constitui como produção importante para o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia.

A organização didática foi estruturada em três capítulos que apresentam as principais discussões teóricas de cada categoria aliadas às análises dos resultados alcançados. O Capítulo I discute a categoria sustentabilidade socioambiental desvelando conceitos importantes para seu novo paradigma sociopolítico como o desenvolvimento sustentável, suas possibilidades e limites diante do contexto social do capitalismo mundial. O Capítulo II debate acerca da categoria gestão social em rede e desvela como se dá esse modo de gestão no atendimento às necessidades socioambientais das comunidades amazônicas através da política pública implementada pela SDS no Amazonas. Por fim, o Capítulo III apresenta ponderações sobre a categoria de avaliação de políticas públicas e os resultados que indicam possíveis inferências sobre a eficiência, eficácia e efetividade das ações implementadas nas comunidades amazônicas por meio do Programa de Desenvolvimento Sustentável Gasoduto Coari-Manaus.

## CAPÍTULO I

### DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL: UM NOVO SABER OLHAR

*Meu canto nativo ecoou além da mata  
repleto de lendas, de sonhos, de dor  
como ave vadia que escapa do bando  
levando nas asas um canto de amor.*

*Celdo Braga e Raimundo Angulo*

Este capítulo apresenta as principais discussões a cerca da categoria de sustentabilidade socioambiental. Para realizar essa abordagem teórica este capítulo foi estruturado em três itens. O primeiro aborda os fundamentos da crise ambiental contemporânea a partir da análise da relação homem-natureza sob a forma de organização socioeconômica regida pelo capital. O segundo item apresenta o processo histórico que deu origem ao conceito de desenvolvimento sustentável como proposta de ação Estatal frente às questões socioambientais emergentes com a crise ambiental. Ainda neste segundo item são discutidas as principais diferenças ideo-políticas que permeiam o conceito de desenvolvimento sustentável no âmbito das discussões ambientais internacionais. O terceiro item caracteriza a estruturação da *Política Pública de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas* implementada pela SDS e categoriza as questões socioambientais focos de sua ação, contemplando assim o primeiro e o segundo objetivos específicos propostos na pesquisa.

#### **1.1 A crise ambiental: desvelando a relação homem-natureza no sistema capitalista**

A partir dos anos 70 quando os países, em escala mundial, tomam consciência que a crise ambiental é um problema intergeracional, a ciência se debruça sobre um esforço ainda maior de compreender a relação homem-natureza, a fim de encontrar alternativas para os problemas socioambientais que perpassam a sociedade.

Almino (2006) ao analisar os pressupostos filosóficos intrínsecos aos argumentos que polarizaram o debate acerca da questão ambiental (debate que protagonizou o cenário mundial desde o final dos anos 60) identifica que tal discussão está centrada em dois pólos: o *ecocentrismo* e o *tecnocentrismo ecológico*.

O primeiro pólo de argumentos opõe-se a idéia de antropocentrismo do iluminismo e da revolução industrial, nega o papel do homem dominador da natureza e sujeito da sua história, afirma que o homem é apenas parte da natureza e a ela deve se submeter. O autor analisa que o *ecocentrismo* possui elementos contraditórios ao firmar o homem como parte da natureza ao mesmo tempo em que estabelece uma relação de exterioridade, sendo a natureza harmoniosa por si própria e o homem o ator destruidor dessa harmonia.

No segundo pólo, o *tecnocentrismo ecológico* defende que o progresso tecnológico crescente é a base para a solução dos problemas ambientais, ou seja, por serem portadoras de relações sociais, as tecnologias seriam promotoras de uma revisão das relações sociais e superariam as questões que causam os problemas ambientais.

Almino (2006) contrapõe as duas posições anteriores e defende, a partir da concepção de desenvolvimento baseado na perspectiva de sustentabilidade, uma nova proposta filosófica no tratamento das questões ambientais e na compreensão da relação entre o homem-natureza: a *neo-humanista*, definida pelo autor como a perspectiva de desenvolvimento a qual “não abandona a crença no progresso, mas defende a revisão dos erros cometidos no passado para que um novo tipo de progresso, em outra direção possa prevalecer” (p. 43). Segundo o autor, essa nova concepção não abandona a razão, como quer o *ecocentrismo*, admite as limitações do progresso tecnológico não admitido no *tecnocentrismo* e utiliza critérios racionais de utilização dos recursos de forma a incorporar a dimensão do futuro nas decisões do presente.

O autor desvela ainda que a corrente neo-humanista concebe a relação homem-natureza como uma relação na qual o homem deve buscar em si mesmo, na revisão de suas relações e formas de organização social e política, as soluções para os problemas ecológicos por ele criados. Para o autor, isso só ocorrerá a partir da expansão da democracia, de forma que o homem seja protagonista de sua história e de seu futuro, capaz de corrigir ou evitar erros com conseqüências ecológicas.

Considera-se com base nos argumentos de Chaves (2009) que a relação homem-natureza na sociedade urbano-industrial, sob a lógica do capital e dos fundamentos da ciência moderna é uma relação de domínio, na qual o homem tem na natureza a fonte inesgotável de recursos, pois esta relação é mediada pelas relações dos homens em sociedade, direcionada hoje pelo sistema organizacional do grande capital.

Sob esse prisma Iamamoto (2006) aponta que as relações sociais estabelecidas pelo capital tornam-se cada vez mais complexas, na medida em que se busca substituir os valores de troca pelos valores de uso, tornando imperativo na sociedade capitalista o ter, ou seja, a satisfação de todas as necessidades humanas através do mercado, e não mais o ser. O que mostra que muito mais do que um simples sistema de produção de mercadorias, o capitalismo possui um caráter legitimador se sua ideologia que aliena o homem em suas relações econômicas, políticas, culturais e sociais com o outro e com a natureza por meio de processos de trabalho.

Segundo Stahel (1995), a dinâmica capitalista pressupõe a redutibilidade da qualidade à quantidade na medida em que o bem-estar geral (qualidade) é determinado pelos critérios quantitativos, “sendo que para esse objetivo o capitalista otimiza cada vez mais o seu tempo, o que torna a crise ambiental uma consequência direta desse descompasso”. (p. 115).

Ao desvelar o sistema capitalista como gênese da crise ambiental, ver-se que os problemas ambientais são permeados por diversos e complexos elementos de diversas ordens. Assim, as expressões da crise ambiental passam a ser categorizadas como questões socioambientais.

Veiga (2007) nos traz uma discussão importante sobre a emergência do termo *socioambiental*, que hoje se impõe sobre a comunidade científica e a sociedade. Para o autor, o termo socioambiental vai além da junção de termos *sócio* e *ambiental*, pois essa nova significação está intimamente ligada ao processo de produção e à forma de organização social capitalista que conduz a relação homem-natureza como uma relação de exploração, ao reconhecimento da crise ambiental emergente e seus resultantes nas diferentes dimensões da vida em sociedade. Desse modo, o autor afirma que o termo socioambiental corresponde ao imperativo da busca pelo desenvolvimento sustentável como resposta urgente para amenizar os impactos da chamada crise ambiental que atravessa a sociedade contemporânea.

Dentre os autores que corroboram com essa perspectiva destaca-se Leff (2002, p.111), o qual discorre que a “a questão ambiental é uma problemática de caráter eminentemente social: esta foi gerada e está atravessada por um conjunto de processos sociais”, ou seja, é fruto do processo histórico que se deu no surgimento e na organização da sociedade capitalista em busca de promover o desenvolvimento das forças produtivas.

Assim, a crise ambiental segundo Leff (2002) pode ser compreendida como resultante da maximização do capital por meio da busca de uma taxa de lucro ilimitada e em curto prazo, que têm a natureza como fonte imediata de exploração, bem como as formas de consumo que têm esgotado os recursos naturais afetando as condições de regeneração dos ecossistemas naturais.

Alguns autores caracterizam a crise ambiental como uma crise do crescimento populacional e de esgotamento da capacidade de suporte da Terra, como é possível deprender da teoria defendida por Malthus ainda no século XVIII. Outros, especialmente na área das ciências econômicas, a definem apenas como uma crise de finitude dos recursos da natureza. Leff (2002) afirma que a chamada crise ambiental é na verdade a expressão de uma crise maior, a crise de civilização que traz à tona questionamentos à racionalidade econômica e tecnológica dominante e desencadeia uma verdadeira revolução ideológica e cultural.

[...] Portanto, a degradação ambiental se manifesta como sintoma de uma crise de civilização, marcada pelo modelo de modernidade regido pelo predomínio do desenvolvimento da razão tecnológica sobre a organização da natureza (LEFF, 2002, p.17).

Segundo o autor, esta é a crise do nosso tempo, produzida por nós, que apresenta-nos o limite do real que:

[...] ressignifica e reorienta o curso da história: limite do crescimento econômico e populacional; limite dos desequilíbrios ecológicos e das capacidades de sustentação da vida; limite da pobreza e da desigualdade social. Mas também crise do pensamento ocidental: da “determinação metafísica” que, ao pensar o ser como ente, abriu o caminho para a racionalidade científica e instrumental que produziu a modernidade como uma ordem coisificada e fragmentada, como forma de domínio e controle sobre o mundo (LEFF 2002, p. 191).

A partir da citação de Leff observa-se que um dos principais determinantes para o reconhecimento da crise ambiental é a indagação da noção de desenvolvimento, incutida no

imaginário social como o alcance de altos níveis de crescimento econômico e a elevação das taxas de lucro.

Acerca deste tema, Veiga (2007) destaca que o desenvolvimento pode ser alcançado, num país de terceiro mundo como o Brasil, sem necessariamente produzir um crescimento econômico evidente, na medida em que ele investe na educação e no avanço científico e tecnológico. Assim, o autor desvela que se o país for desviado do objetivo de crescimento econômico como fim último, o desenvolvimento poderá atender aspectos importantes referentes ao enfrentamento das expressões da questão social (fome, miséria, exclusão social, violências, desemprego, endemias e outros problemas de saúde, dentre outros) se for consubstanciado pela análise de um real Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que seja pautado muito mais em elementos qualitativos do que quantitativos.

A partir da explanação teórica anterior é possível depreender que está ocorrendo uma grande mudança de paradigma na análise do desenvolvimento, a qual Starel (1995) sintetiza como “internalização das externalidades”, que busca a supremacia dos aspectos qualitativos do desenvolvimento em detrimento dos quantitativos, entendidos até então como o aumento do crescimento econômico e da taxas de lucro obtidas pelo capital. Nesse sentido, as intervenções do Estado nas questões socioambientais configuram-se como o esforço para mitigar os impactos causados com a degradação ambiental, e ao mesmo tempo para alcançar um resultado qualitativo no enfrentamento das questões econômicas, sociais, políticas, e culturais que aí interagem.

Veiga (2007) destaca que para entender o movimento social da questão básica da relação socioambiental:

[...] as mudanças sociais jamais podem ser separadas das mudanças da relação humana com o resto da natureza. Uma relação que Marx chamou de “metabolismo” da humanidade com a natureza. Essa noção de metabolismo socioambiental capta aspectos fundamentais da existência dos seres humanos como seres naturais e físicos, que incluem as trocas energéticas e materiais que ocorrem entre os seres humanos e seu ambiente natural. De um lado, o metabolismo é regulado por leis naturais que governam os vários processos físicos envolvidos. Do outro, por normas institucionalizadas que governam a divisão do trabalho, a distribuição da riqueza, etc (p. 105-106).

É o reconhecimento desses aspectos fundamentais da relação homem-natureza e seu modo de organização social que vem à tona e exige uma nova maneira de pensar e viver essa

relação, não mais pautados em objetivos de dominação e exploração para obtenção de lucros, mas com objetivização coletiva de obtenção de maior qualidade de vida dessa relação e de tudo mais que a permeia, ou seja, o metabolismo existente na relação homem-natureza deve buscar uma nova maneira de ser e agir que responda a uma necessidade objetiva, a de sustentabilidade da vida no planeta.

Segundo Leff (2002, p. 59), a problemática ambiental “gerou mudanças globais em sistemas socioambientais complexos que afetam a sustentabilidade do planeta”, o que passa a exigir a concepção de novos paradigmas sociais que tem por necessidade:

[...] internalizar as bases ecológicas e os princípios jurídicos e sociais para a gestão da democracia dos recursos naturais. Esses processos estão intimamente vinculados ao conhecimento das relações sociedade-natureza: não só estão associados a novos valores, mas a princípios epistemológicos e estratégias conceituais que orientam a construção de uma racionalidade produtiva sobre bases de sustentabilidade ecológica e equidade social (p. 59-60).

Para que se possa compreender melhor a relação intrínseca que há entre os problemas ambientais socialmente produzidos e as expressões da questão social, parte-se do estudo e do entendimento da gênese da questão social e de seu reconhecimento político, ao mesmo passo em que, conforme o processo histórico, ela vai se reconfigurando (ou metamorfoseando-se) em questão socioambiental.

Segundo Iamamoto (2006, p.18), a questão social pode ser apreendida enquanto o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista que tem uma raiz comum: “a produção social é cada vez mais social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”, ou em outras palavras, o estabelecimento da ordem de produção capitalista na sociedade, que ao mesmo tempo gera riqueza gera também a pobreza e aprofunda a divisão entre a classe dominante – a qual detém os meios de produção – e a classe dominada – que possui apenas sua força de trabalho como meio de sobrevivência. Assim, para a autora, a questão social em suas múltiplas determinações provoca a necessidade da intervenção do Estado na sociedade, a fim de amenizar os conflitos e dar suporte para a sustentação do sistema de produção do capital, para que esse possa produzir e reproduzir-se enquanto sistema social e econômico predominante. Conforme a autora, a questão social expressa desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes

sociais, mediadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais.

Ianni (1992) afirma que dispendo de uma dimensão estrutural, a questão social atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa luta aberta e surda pela cidadania, no embate pelo respeito aos direitos civis, sociais, políticos e aos direitos humanos num processo denso de conformismos e rebeldias, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos de cada um e de todos os indivíduos sociais.

Wanderley (1997) assevera que para compreender a questão social é preciso rever e reler a história, pois a questão social, especialmente na América Latina, é resultado dos modos de produção e reprodução social, do modo de desenvolvimento que se formaram em cada sociedade nacional - caracterizado pelo domínio de colonizadores - de em cada região em seu complexo, cujos impactos alcançam todas as dimensões da vida social, do cotidiano às determinações estruturais. A questão social ao ser percebida e assumida por algum setor da sociedade, o qual busca, por algum meio, equacioná-la, torná-la pública, transformá-la em demanda política, implica em tensões e conflitos sociais.

Nesse sentido, a história mostra que na contemporaneidade, a questão social e suas múltiplas expressões, todas com origem nas desigualdades impostas pelo capital, vêm se acirrando e se aprofundando cada vez mais, ganhando novos conteúdos e elementos que se desenvolvem a partir da globalização da economia, a qual implica profundas mudanças nas relações entre mercado, sociedade e Estado. O mercado busca cada vez mais se mundializar, tornando flexíveis as relações entre capital e trabalho, pois nesse novo contexto o trabalho é considerado uma mercadoria de baixo valor que deve se tornar também flexível, ou seja, deve despojar-se das garantias e direitos trabalhistas conquistadas historicamente pela luta social dos trabalhadores.

A sociedade é pressionada a consumir cada vez mais e a modernizar-se conforme os avanços tecnológicos e de informação que acompanham o mercado mundial, o que aprofunda os patamares de desigualdades e de pobreza social, visto que o acesso ao padrão de vida estabelecido não acompanha o princípio da mundialização e universalidade. O Estado por sua vez, para apoiar a globalização econômica, passa a ser regido pelo princípio de Estado Mínimo que se traduz pela redução da intervenção social do Estado nas expressões da questão social, o que implica no *princípio da exclusão* como fundamento na gestão das políticas

públicas, uma vez que as políticas e os serviços do Estado frente às demandas sociais tornam-se ações focalizadas e fragilizadas de modo que enfraquece a garantia e a efetivação dos direitos sociais, ou seja, desenvolve-se um processo de retrocesso da cidadania (WANDERLEY, 2007).

Diante desta abordagem teórica sobre questão social, compreende-se que é necessário focalizar essa discussão para a análise da nossa realidade amazônica. A questão social nessa região reflete múltiplos impactos decorrentes da sua condição histórica de colônia e fonte inesgotável de recursos para exploração do capital. Além das mazelas sociais, econômicas e políticas, a questão social na Amazônia é caracterizada por um impacto ambiental incomensurável decorrente do estabelecimento do capital industrial, da modernização e da cultura consumista. Desse modo, assim como as expressões da questão social demandam a intervenção do Estado por meio de políticas públicas, as questões ambientais também assim o fazem, o que pressiona o Estado a assumir o compromisso de implementar políticas com os princípios basilares da sustentabilidade e da conservação ambiental.

Desse modo, Chaves (2009, p. 15) considera o ambiente como o conjunto de meios naturais no qual o homem atua na gestão dos recursos indispensáveis a sua reprodução sócio-cultural e física. Com base nessa afirmação, percebe-se que os problemas ambientais são partes integrantes e indissociáveis da *questão social*. Assim, é possível dizer que a sociedade contemporânea está diante do desafio de encontrar soluções para a Questão Socioambiental.

Observa-se que a partir dos anos 70 entra em palco uma discussão que atrela o *ambiente* como novo elemento a ser considerado nas políticas públicas de desenvolvimento, uma vez que se torna visível as conseqüências do modelo de desenvolvimento ilimitado, como a escassez dos recursos naturais, o efeito estufa e o aquecimento global, fenômenos que influem diretamente nas expressões da questão social, tais como a fome, a desnutrição, as doenças pulmonares, o aglomerado urbano e outras questões que passam a ser consideradas como *questões socioambientais*, uma vez que são conseqüências do modelo de desenvolvimento capitalista, ou seja, são expressões do conflito entre capital e trabalho que têm impactos no cotidiano da vida social, no ambiente e na qualidade de vida das pessoas. Essas questões ganham a partir desse contexto uma visibilidade política, e passam a demandar a intervenção do Estado na busca de um novo modo de garantir o desenvolvimento sem deixar de lado a proteção da natureza.

Tomando como base a teoria de abordagem que considera a relação entre o homem e a natureza como uma relação intrínseca e dialeticamente estabelecida, já sinalizada por Almino (2006) como a perspectiva neo-humanista, observa-se que as expressões da questão social influem diretamente no ambiente, uma vez que o homem que sofre tais conseqüências faz parte do ambiente e interage com ele numa relação de interação, na qual as ações do sujeito influem nos processos naturais assim como os movimentos dos processos naturais realizam influencia sobre as ações e a vida dos sujeitos.

Veiga (2007) analisa que hoje o conceito desenvolvimento sustentável é apresentado à sociedade como uma alternativa de desenvolvimento, passando a ser visto como o maior desafio da humanidade no século XXI. Ao ser caracterizado como conceito político, a sustentabilidade torna-se uma meta que demanda planejamento, decisões e ações para esse fim, que só podem ser realizadas a partir de um debate político que resulte na implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, compreende-se que os problemas ambientais configuram-se como dimensões da questão social e desvelam a existência de uma interação negativa/destrutiva do homem com a natureza, denunciando que os paradigmas dessa relação evidenciam um colapso não muito distante que põe em risco a vida do próprio homem. Assim, torna-se necessário para se promover o desenvolvimento sustentável o enfrentamento das questões socioambientais.

A diretriz política que busca promover um desenvolvimento sustentável diz ser necessário colocar limite a exploração dos bens naturais que é fruto do modo de produção social e material capitalista, o qual se apropria e explora cada vez mais esses recursos de forma cada vez mais rápida e dinâmica. A sociedade atual está diante de uma questão que exige um modo de repensar a relação estabelecida entre o homem e a natureza, ou seja, impõe-se repensar sua organização social e buscar novas alternativas de organização da produção, para mudar o rumo da história, ou então, fazer do desenvolvimento sustentável um conceito vazio e legitimar a expansão ilimitada e insustentável do capitalismo.

Stahel (1995) afirma que o alcance de uma sociedade sustentável depende primeiramente de uma reconstrução política total da sociedade contemporânea, uma vez que para se construir o novo é necessário desconstruir o antigo. A partir da afirmação de Stahel, compreende-se que para alcançar uma sociedade sustentável não basta apenas somar as ações

econômicas ao imperativo de preservação dos recursos naturais, mas compreender a fundo o sistema capitalista, sua essência e seu movimento, para que sejam identificadas as possibilidades ou não de ter uma sustentabilidade neste sistema.

Segundo Stahel (1995), Marx, em sua obra “O Capital” mostrou que o sistema capitalista funciona sempre na busca da expansão do capital por meio de um processo ou movimento que ele chamou de “circuito do capital” (D-M-D’), que traduz o lucro obtido na produção de mercadorias cujo valor de troca supera o valor investido e do excedente da força de trabalho necessário no processo de produção.

Marx afirma ainda que o capital não tem limites, pois tem por objetivo o aumento constante do quantitativo do lucro e para isso o “mercado direciona o desenvolvimento para a lógica de acumulação do capital e eficiência do mercado, mesmo às custas de uma ineficiência social e ambiental” (*apud* Stahel, 1995, p. 107).

Essa forma de produção material do capital, conforme indica Iamamoto (2006), tem por base a produção e reprodução de relações sociais complexas, que se *coisificam* em mercadorias, que regem por sua vez, modos de vida e determina o antagonismo entre a classe burguesa e trabalhadora.

Conforme Stahel (1995), na antiguidade os homens associavam interesses comuns para manterem-se vivos por meio de uma relação de interação com a natureza, nesta relação buscavam constantemente uma estabilidade temporal que o harmonizavam com o tempo da natureza (de sua regeneração), adequando o tempo social ao biosférico, agora se associam a partir de interesses antagônicos em favor de um sistema que lhes tira o tempo e a vida.

Se as medidas de sustentabilidade pressupõem o limite da exploração, do consumo, enfim do imperativo do ter em detrimento do ser, será possível então garantir sustentabilidade dentro da lógica estrutural do capital? A reflexão sobre a crise ambiental contemporânea impõe-se no sentido justamente de visualizar a natureza como sujeito histórico que sofreu profundas transformações em seus sistemas ecológicos durante um longo processo, no qual ela era tida somente enquanto objeto de apropriação do homem. Ressalta-se que nesse trabalho não se está sinalizando um retrocesso aos modos de vida arcaicos, mas acredita-se que é necessário apontar para a necessidade de inovar e criar novas formas dessa relação, pois assim como o capital tem como condição de sua existência a inovação constante na busca da

expansão do capital, assim também hoje a sociedade é convidada a criar novas formas de relação com a natureza, em favor da continuidade e manutenção da vida no planeta.

Segundo Stahel (1995, p. 46) “colocar a busca dos equilíbrios qualitativos vitais, da nossa base material de sustentação no centro de nossas preocupações e funcionamento do nosso sistema, implica uma re-inversão do próprio sistema vigente”. Essa re-inversão do sistema aponta para a necessidade de uma reestruturação política e econômica que proponha a transformação de si mesmo, uma modificação completa do nosso modelo de sociedade e civilização. Todos os valores devem ser revistos, especialmente os relacionados à qualidade de vida, pois não se trata apenas de sobrevivência física, mas sim do modo de como pensamos, nos relacionamos e sentimos o que somos e o que temos.

Fica claro então que a sustentabilidade de um sistema insustentável torna-se algo com muitos indícios negativos. Porém, retoma-se a afirmativa de Marx *apud* Yamamoto (2006, p. 88) em que ele diz que “o homem faz a história”. Se o homem é o sujeito criador de sua história pelas escolhas e intervenções próprias, ele também pode ser capaz de enxergar as possibilidades de transformação, que como afirma Yamamoto (2006) estão postas na realidade e precisam ser apropriadas.

A partir dessa primeira abordagem sobre a discussão da questão socioambiental, entende-se que é necessário situar o contexto histórico da emergência da discussão internacional sobre desenvolvimento sustentável, para que se possa compreender o processo do surgimento das propostas de intervenção do Estado sobre essa questão. Esse é o esforço teórico que será apresentado no item seguinte.

## **1.2 – A discussão internacional sobre o conceito de Desenvolvimento Sustentável: o desvelar das dimensões da sustentabilidade socioambiental.**

Na sociedade capitalista industrial não há uma experiência ou um modelo de desenvolvimento sustentável, por isso é necessário antes de qualquer coisa compreender o que é desenvolvimento e o que venha a ser sustentabilidade, pois segundo Veiga (2007), numa sociedade só torna-se concreto aquilo que lhe está internalizado como bem necessário.

Então, o que significa *desenvolvimento*?

Para Veiga (2007), a crise do ambiente traz à tona a necessidade de reflexão sobre os diversos paradigmas, que por muito tempo foram impostos como verdades a serem seguidas. Um deles é a noção de desenvolvimento, pois tradicionalmente a noção de desenvolvimento esteve atrelada à idéia de crescimento econômico, expansão do capital tecnológico e obtenção de bens materiais, que imprime uma visão quantitativa do mundo, idéia essa expressada como uma “receita de bolo” no Relatório chamado Consenso de Washington, que trouxe como conseqüenciais o aumento da pobreza, do desemprego e legitimou a *condição* de subdesenvolvidos aos países que cumpriram ao pé da letra tais prescrições.

Nesse sentido, o modelo de desenvolvimento é visto como o estabelecimento de um potencial de industrialização por meio do desenvolvimento científico e tecnológico que determina a produção de riqueza em um país, o que nega as especificidades de cada região, eliminando para esse objetivo os fatores históricos de sua determinação, tais como a política e a cultura. O que denota que “o processo de desenvolvimento depende da qualidade das instituições de uma sociedade, sendo que essas são a expressão das crenças de seu povo” (Veiga, 2007, p. 47).

A pressão da opinião pública exercida a nível mundial sobre a degradação do ambiente trouxe para as discussões sobre a noção de desenvolvimento alguns elementos importantes na re-inversão do que seja desenvolvimento no final do século XX.

Furtado (2000) indica que “o desenvolvimento deve ser entendido como processo de transformação da sociedade, não só em relação aos seus meios, mas também aos seus fins” (p. 8), revelando que o alcance do desenvolvimento seria então um processo político de busca de qualidade de vida, que envolve questões de diversos aspectos, especialmente os relacionados aos valores. Por isso, o Relatório de Desenvolvimento Humano - RDH tem divulgado a idéia de que o desenvolvimento é tão político quanto econômico.

Goulet (2002) afirma que:

uma sociedade é mais desenvolvida, não quando seus cidadãos “têm mais”, mas quando todos podem “ser mais”. O crescimento material e o aumento quantitativo são necessários para o desenvolvimento humano genuíno, mas que não seja crescimento de qualquer tipo, nem aumento a qualquer preço (p. 77).

O referido autor destaca ainda que para uma sociedade ser desenvolvida, não pode existir necessidades de primeira ordem de muitos, enquanto poucos desfrutam de luxos ou “quando as necessidades de melhoria de muitos não são satisfeitas” (p. 78). Desse modo, os elementos essenciais do desenvolvimento são os bens e valores qualitativos que os indivíduos escolhem ou valorizam. Assim, o autor afirma que altos níveis de desenvolvimento humano podem coexistir com modestos níveis de crescimento econômico, nesse sentido nem toda sociedade com elevado crescimento econômico é autenticamente desenvolvida.

De modo que uma sociedade desenvolvida:

[...] fornece o nível ótimo de sustentação da vida, de estima e liberdade para todos os membros. Então a destruição de recursos de sustentação da vida e a adoção indiscriminada de tecnologias que destroem as liberdades humanas constituem desenvolvimento, não criativo, mas destrutivo. Tal desenvolvimento não pode ser sustentado (GOULET, 2002, p. 78).

Sachs (2002) diz que o desenvolvimento deve permitir que cada indivíduo revele suas capacidades e seus potenciais internos na busca da auto-realização e da felicidade, mediante esforços individuais e coletivos, combinação de trabalho autônomo e heterônomo, com tempo gasto em atividades não econômicas, sendo os aspectos qualitativos essenciais.

Para Vieira (2005 p. 81), “os meios de produzir a vida não podem depender de esforços excessivos por parte de seus produtores, de empregos mal remunerados, em condições insalubres, padrões subumanos de moradia e serviços públicos deficientes”.

Para finalizar essa abordagem sobre o que significa desenvolvimento, destaca-se a afirmativa de Furtado (2000, p. 38) que diz: “quando um projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento”. Nesse sentido, verifica-se que o desenvolvimento traduz um projeto societário que prima pela valorização de bens e materiais qualitativos, isso se imprime em bens de consumo com baixo nível de exploração de recursos naturais e relações sociais permeada por uma ética de respeito à vida em qualquer instância.

E o que é a sustentabilidade?

Assim como o conceito de desenvolvimento, a noção de sustentabilidade ganhou a cena pública e está muito atrelada a idéia de desenvolvimento, ou seja, acredita-se que a sustentabilidade é inerente ao desenvolvimento e vice-versa.

Para Goulet (2002), a sustentabilidade deve ser garantida em quatro domínios: econômico, ambiental, político e cultural, o que requer uma serie de medidas que impõem aspectos qualitativos e imperativos ao processo de desenvolvimento.

Viederman *apud* Cavalcanti (2002) afirma que a sustentabilidade é um ideal ético que se materializa por meio de formulação de políticas públicas para a sustentabilidade, nas quais é necessário haver mais do que “conhecimento científico, no seu sentido estrito, mas sabedoria e ética para formular as metas, vontade social para atingi-las e a maturidade de julgamento para percebê-las” (p. 105).

Para o mesmo autor, uma política de sustentabilidade deve:

- ASSEGURAR a adequada reestruturação do estoque do capital e adotar novas técnicas;
- PROMOVER a “renovação” da natureza, tirando-a de seu estado atual degradado;
- ADEQUAR padrões de consumo, compatíveis com a tecnologia e com o Estado de natureza.

Sachs (2002) afirma que o conceito de sustentabilidade não expressa somente a sustentabilidade ambiental, mas tem outras dimensões: social, cultural, econômica, de distribuição territorial equilibrada, governabilidade política, sustentabilidade do sistema internacional para manter a paz. O autor destaca ainda que referente às dimensões ecológicas e ambientais, a sustentabilidade forma um tripé:

- Preservação do potencial da natureza para a produção de recursos renováveis;
- Limitação do uso dos recursos não renováveis;
- Respeito e realce para a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.

Sachs (2002) destaca ainda, que a sustentabilidade é baseada em um duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e diacrônica com as gerações

futuras, na medida em que se busca uma sustentabilidade triplamente vencedora nos âmbitos econômicos, sociais e ecológicos por meio de medidas de curto, médio e longo prazo.

Sachs (1993, p 25) considera a sustentabilidade um conceito dinâmico, que “leva em conta as necessidades crescentes das populações, num contexto internacional em constante expansão” que engloba um processo em cinco dimensões: sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural. As principais diretrizes de cada dimensão podem ser visualizadas na citação a seguir:

**SUSTENTABILIDADE SOCIAL** – Processo de desenvolvimento em que exista maior equidade na distribuição da renda, de modo a melhorar substancialmente as condições de vida da população e reduzir a distância entre padrões de vida de abastados e não abastados;

**SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA** - Alocação e gestão mais eficientes dos recursos com um fluxo regular de investimento público e privado. Uma condição fundamental para isso é superar as atuais condições externas, decorrentes de uma combinação de fatores negativos: o ônus do serviço da dívida e do fluxo líquido de recursos financeiros do Sul para o Norte, as relações adversas de troca, as barreiras protecionistas ainda existentes nos países industrializados e, finalmente, *as limitações de acesso à ciência e à tecnologia;*

**SUSTENTABILIDADE ECOLÓGICA** - Uso dos recursos potenciais dos vários ecossistemas – com um mínimo de dano aos sistemas de sustentação da vida – para propósitos socialmente válidos. Auto-limitação do consumo material pelos países ricos e pelas camadas sociais privilegiadas em todo mundo. Definição das regras para uma adequada proteção ambiental;

**SUSTENTABILIDADE ESPACIAL** - Voltada a uma configuração rural-urbana mais equilibrada e a uma melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas;

**SUSTENTABILIDADE CULTURAL** - Busca das raízes endógenas dos modelos de modernização e dos sistemas rurais integrados de produção, privilegiando processos de mudanças no seio da continuidade cultural e traduzindo o conceito normativo de ecodesenvolvimento em uma pluralidade de soluções particulares, que respeitem as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local (SACHS, 1993, p. 25-27).

De acordo com a perspectiva de Sachs, o processo para se alcançar o desenvolvimento sustentável é um processo dinâmico e dialético de mudanças na relação homem e natureza, pois promover o desenvolvimento sustentável requer uma gestão racional e justa do uso dos recursos naturais e tecnológicos que, conseqüentemente, influem nas ações econômicas, políticas e culturais das sociedades.

Enfim, quando surgiu a discussão internacional sobre *Desenvolvimento Sustentável*?

As primeiras discussões em âmbito internacional sobre a crise ambiental ocorreram em 1972, na ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano em Estocolmo, evento que foi presidido pelo canadense Maurice Strong. Essa conferência teve como um de seus principais resultados a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que se configura como a primeira agência ambiental global. A partir desta conferência, a temática da crise ambiental provocada pelos efeitos do crescimento ilimitado do capitalismo passa a ser objeto de uma discussão internacional sobre a questão ambiental.

O principal marco histórico e conceitual sobre sustentabilidade do desenvolvimento foi a difusão do conceito de ecodesenvolvimento. De acordo com Nogueira *et al* (2006), Ignacy Sachs em 1974 reelaborou o conceito de ecodesenvolvimento apresentado pela primeira vez no âmbito das nações unidas por Maurice Strong. Assim, o conceito de ecodesenvolvimento foi ampliado por Sachs, pois incorporou as dimensões ecológicas, econômicas, sociais, políticas e culturais do desenvolvimento. As diretrizes básicas da visão de Sachs (1974) de *ecodesenvolvimento* podem ser condensadas da seguinte forma:

A satisfação das necessidades básicas de todos os seres humanos no presente (solidariedade sincrônica); b) a solidariedade com as gerações futuras (solidariedade diacrônica); c) a participação da população envolvida em todos os programas de desenvolvimento; d) a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; e) a construção de um sistema social com garantia de emprego, segurança social e respeito a outras culturas; f) programas de educação ambiental (ANDRADE, 2000 *apud* NOGUEIRA *et al*, 2006, p.135).

A visão de ecodesenvolvimento de Sachs se contrapunha às diretrizes da economia política tradicional e orientava-se pela busca de autonomia (*self-reliance*) dos países em desenvolvimento frente aos desenvolvidos (relação geopolítica entre países do sul e norte) e pela satisfação prioritária das necessidades básicas das populações envolvidas (NOGUEIRA *et al*, 2006).

Assim, o conceito de ecodesenvolvimento expressa um “desenvolvimento endógeno e dependendo de suas forças próprias, submetido à lógica das necessidades do conjunto da população, consciente de sua dimensão ecológica e buscando estabelecer uma relação de harmonia entre o homem e a natureza” (SACHS *apud* NOGUEIRA *et al*, 2006, p.135)

Chaves (2009) sintetiza que o conceito de ecodesenvolvimento formulado por Ignacy Sachs em 1974 aponta para a construção de um sistema social que garanta emprego, segurança social e respeito às outras culturas. Para a autora, a perspectiva do Ecodesenvolvimento foi amplamente discutida, mas não ganhou força enquanto referência basilar para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento. Um dos principais motivos da não aceitação do ecodesenvolvimento foi o fato desse conceito desmascarar a ilusão do desenvolvimento ilimitado de forma a propor uma nova ordem social.

Nogueira *et al* (2006), assevera que com a incorporação e ampliação da discussão ambiental no âmbito da esfera do mercado (organizações empresariais), o conceito de ecodesenvolvimento foi perdendo sua força e

[...] outro conceito passa a ser amplamente divulgado, o conceito de *desenvolvimento sustentável*, o qual se torna o conceito preferido no âmbito das organizações internacionais, tendo em vista que o mesmo apresenta uma conotação ideológica menos radical que o anterior e mais coerente com a nova ordem econômica internacional (p.136).

Conforme Nogueira *et al* (2006), o termo *Desenvolvimento Sustentável* ganhou espaço no âmbito das organizações do mercado globalizado, e tornou-se o conceito mais adequado às organizações internacionais, tendo sido amplamente divulgado pelo chamado Relatório de *Brundtland*, o qual foi apresentado por uma comissão da ONU em 1987. Desse modo, foi a partir desse relatório que se difundiu como desenvolvimento sustentável: “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (Idem, p. 135)

Verifica-se que o termo desenvolvimento sustentável passou a ser o mais difundido para expressar o objetivo voltado para a busca da sustentabilidade socioambiental na atualidade. Contudo, é possível depreender que existe uma diferenciação político-ideológica entre o conceito de ecodesenvolvimento e o de desenvolvimento sustentável, pois nestes termos:

[...] estão implícitas perspectivas de desenvolvimento, enquanto o primeiro busca a superação da lógica individualista/predatória do capital, o segundo conceito busca responder aos desafios da crise ambiental mediante mecanismos que consolidam o sistema vigente, isto é, visa o mesmo modelo de desenvolvimento sob uma nova roupagem verde. Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável é uma superação positiva para o capital dos princípios conceituais do ecodesenvolvimento, os quais representam um

questionamento da lógica industrialista vigente num contexto de globalização econômica (Nogueira *et al*, 2006, p. 136).

Nogueira *et al* (2006) aponta a existência de elementos comuns na proposta do ecodesenvolvimento e do desenvolvimento sustentável tais como: a criação de uma sociedade sustentável e o princípio de defesa dos direitos das gerações futuras, porém, é importante atentar para as diferenças ideológicas contidas nas duas propostas de desenvolvimento. Pois, o ecodesenvolvimento busca a superação do desenvolvimento ilimitado do capital, sua ação individualista e predatória, enquanto o desenvolvimento sustentável busca alternativas para a crise ambiental de forma a consolidar o sistema vigente, ou seja, possibilita ao sistema capitalista uma “face verde”, de modo que as respostas às questões socioambientais que degradam a vida em sociedade como todo tirem de foco o questionamento ao sistema de desenvolvimento econômico industrial por parte desta mesma sociedade.

Na década de 80 continuaram as discussões acerca da proteção ambiental, mas foi principalmente em 1992, no Brasil, com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), mas conhecida como ECO-92, que o conceito de desenvolvimento sustentável ganhou visibilidade internacional. Esta conferência teve como objetivo buscar meios que permitissem o desenvolvimento socioeconômico aliado à conservação da natureza. Como resultado da ECO-92 foi criada a Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas para acompanhar os compromissos assumidos durante a Conferência por meio da Agenda 21 e da Convenção da Diversidade Biológica (CDB). Assim, a CDB é um acordo internacional lançado pelas Nações Unidas, com o objetivo de conservar a biodiversidade, promover o uso sustentável de seus recursos e realizar a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos de áreas pertencentes às populações tradicionais.

Observa-se um paradoxo nessa discussão sobre a sustentabilidade socioambiental do desenvolvimento no âmbito de um sistema capitalista globalizado de produção, uma vez que o Capital busca apenas uma “nova roupagem”, ou seja, busca se configurar como um “Capital Verde”, investindo no desenvolvimento científico e tecnológico para que ocorra um uso sustentável dos recursos naturais para garantir a conservação do planeta. Contudo, a

promoção do desenvolvimento sustentável, à luz das diretrizes da CDB<sup>7</sup>, requer a articulação e a colaboração entre os países numa relação justa e eqüitativa entre eles (referente à transferência de tecnologia e propriedade intelectual) e não, mais um reforço para a manutenção da relação de subalternidade econômica, cultural e política existente entre os países de capitalismo desenvolvidos e subdesenvolvidos, o que nos remete a noção de autonomia dos países presente no conceito de ecodesenvolvimento defendido nos primórdios da discussão ambiental (década de 1970) por Ignacy Sachs.

Sachs (2002) aponta ainda oito critérios que uma sociedade sustentável precisa atender, esses critérios estão bem articulados com as cinco dimensões apresentadas anteriormente, são eles:

1. *Social* – pressupõe o alcance de um patamar razoável de homogeneidade social, emprego pleno e/ou autonomia com qualidade decente e a igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais;
2. *Cultural* – preconiza mudanças no interior da comunidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação), capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e indígena (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas) e autoconfiança combinada para o mundo;
3. *Ecológico* – prever a preservação do potencial do capital natural na produção de recursos renováveis e limita o uso dos recursos não-renováveis;
4. *Ambiental* – busca respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais;
5. *Territorial* – objetiva criar configurações urbanas e rurais balanceadas, a melhoria do ambiente urbano, superação das disparidades inter-regionais, estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis;
6. *Econômico* – busca o desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, segurança alimentar, capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção com razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica;
7. *Política (nacional)* – determina que a democracia seja definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos, o desenvolvimento da capacidade dos

---

<sup>7</sup> Convenção da Diversidade Biológica apresentada na Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente – ECO -92, a qual prever a elaboração de leis nacionais para regulamentar o acesso às informações e recursos genéticos, que abordam questões das quais se destacam: a) natureza jurídica/titularidade dos recursos genéticos, b) atribuições institucionais, c) condições de acesso, d) acesso aos recursos genéticos em terras indígenas e) responsabilidades das instituições de pesquisa f) direitos intelectuais coletivos e patenteabilidade. (Cf. Nogueira, 2006)

Estados para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores, um razoável nível de coesão social;

8. *Política internacional* – prever a eficácia do sistema de preservação de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional, um pacto Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio de igualdade, controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro de negócios, controle institucional efetivo da aplicação do princípio da precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais, preservação das mudanças globais negativas, proteção da diversidade biológica e cultural e gestão do patrimônio global como herança comum da humanidade, sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica também como patrimônio comum da humanidade.

Para Sachs esses critérios devem ser seguidos por uma política sustentável tanto nos níveis local, nacional e internacional com medidas de médio e longo prazo, que tenham um ideário ético e democrático na sua formulação e implementação, para assim garantir a promoção da sustentabilidade. O autor aponta ainda a importância do planejamento local e participativo, no nível micro, das autoridades locais, comunidades e associações de cidadãos envolvidos na proteção das áreas verdes.

Para alguns autores como Chaves (2009) e Gómez (2005) dentre outros, é necessário também o reconhecimento de direitos legítimos aos recursos e às necessidades locais, dando a estas um papel central no planejamento da proteção e do monitoramento das áreas protegidas, permitindo uma interação saudável entre o conhecimento tradicional e a ciência moderna. Nesse sentido, Sachs (2002) destaca que a abordagem negociada é crucialmente importante em áreas sensíveis, como as florestas tropicais, mas pode também ser aplicada com êxito nas economias desenvolvidas.

Freitas (2006) afirma que a construção de políticas econômicas, integradas e sistêmicas deve articular a exploração racional dos recursos naturais com os interesses sociais da população, como propõe os autores mencionados anteriormente, o que constitui atualmente um problema de alcance internacional, pois em muitos casos os interesses desses atores são permeados de elementos contraditórios entre si.

Almeida (2002) afirma que o modelo de desenvolvimento sustentável a ser buscado seria então um modelo rico em alternativas, capaz de enfrentar a crise social e ambiental, que

tenha nas prioridades sociais sua razão-primeira, transformando, via participação política, excluídos e marginalizados em cidadãos com efetivo acesso aos direitos sociais, políticos e econômicos, o que está na contra-mão das prioridades do sistema econômico e societário vigente.

Diegues (2004) nos apresenta o conceito de *sociedades sustentáveis*, que para ele parece ser mais adequado que desenvolvimento sustentável, na medida em que possibilita cada sociedade definir seus padrões de produção e consumo, bem como a garantia de seu bem-estar a partir de sua cultura, de seu desenvolvimento histórico e de seu ambiente natural. Esse novo conceito deixa de lado os padrões das sociedades industrializadas, enfatizando-se a “possibilidade da existência de uma diversidade de sociedades sustentáveis pautadas pelos princípios básicos da sustentabilidade ecológica, econômica, social e política” (p. 28).

Leff (2006) sinaliza que, no discurso do desenvolvimento sustentável encontram-se duas tendências: a primeira, dar ênfase a refuncionalização ecológica da racionalidade econômica. A segunda propõe o conceito de democracia, que enfatiza a construção de uma nova racionalidade social, baseada na participação direta da população no que concerne a gestão e manejo de seus recursos ambientais, o que requer a formulação de políticas adequadas para esse fim, o que poderá significar a *transformação do sistema*. Embora essas tendências apresentem propostas distintas, nos discursos oficiais elas se integram sem conflitos camuflados pelo discurso do “capital verde”.

Considera-se que a primeira tendência é a que predomina atualmente na formulação de políticas públicas que buscam promover o desenvolvimento sustentável frente às demandas socioambientais. É neste contexto que a questão social amazônica ganha relevância mundial por conta da discussão da preservação do meio ambiente que atrai olhares do mundo todo sobre a região, porém é importante salientar que a questão social amazônica tem especificidades e peculiaridades diversas uma vez que, além de ser a região com maior biodiversidade do mundo também é rica e complexa em sua sociodiversidade.

Por esse motivo, além das mazelas sociais conseqüentes do modelo de desenvolvimento industrial estabelecido na Amazônia, o qual se contrapõe às práticas do modo de vida dos povos locais, que têm uma peculiar dinâmica social, política e econômica, impondo à região um modelo de “desenvolvimento (in)sustentável”, que traz implícito perspectivas de fortalecimento do capital. Nesse sentido, é que se deve ter clareza para se

alcançar um desenvolvimento que realmente busque uma relação de respeito entre homem-natureza. Para isso, é preciso se ter políticas públicas comprometidas com o interesse da população e com o respeito com a natureza, ou seja, exige compromisso e vontade política em romper com o modelo de exaustão dos recursos naturais e da sociedade, de modo a apropriar-se da tendência democrática que se apresenta na perspectiva do desenvolvimento sustentável e aproveitar *brechas* para “fazer política com muita política” nos dizeres de Yamamoto (2006), onde todos os atores sociais possam ser protagonistas nesse processo.

### **1.3 – A política pública de Desenvolvimento Sustentável no Amazonas e os desafios frente às questões socioambientais.**

A discussão internacional sobre a crise ambiental trouxe à tona ponderações que colocaram em xeque o modelo de desenvolvimento urbano industrial capitalista, desvelando a necessidade de se pensar novas formas de desenvolvimento, que garantam no presente e no futuro a sobrevivência da humanidade de forma sustentável. Esse desafio ainda é maior na região amazônica.

Segundo Teixeira *apud* Sherer (2009, p. 27) “a Amazônia tem uma vocação de abundância, a escassez foi introduzida pelo capital”. Essa assertiva da autora denota que as questões socioambientais na Amazônia (miséria, exclusão social, redução da biodiversidade e da diversidade cultural, conflitos e violências entre diferentes segmentos de produtores rurais, dentre outras) são decorrentes dos modelos de desenvolvimento econômico. Neste mesmo sentido Barboza e Rocha de Sá *apud* Sherer (2009) afirmam que a questão social amazônica se traduz pelos “fenômenos relativos à fragmentação das esferas política, econômica e social construída na dinâmica antagonista da relação entre capital e trabalho” (p.73).

Scherer (2009) identifica que no Amazonas, especificamente na cidade de Manaus onde está situado o segundo maior pólo industrial do Brasil, a questão social é expressa principalmente pelo desemprego, pela precarização das formas de trabalho e pela crescente informalização da economia. Há de se considerar que uma grande maioria dos desempregados e dos trabalhadores informais que vivem em Manaus deixou seus municípios no interior do Estado deslumbrados por oportunidades de emprego e melhores condições de vida na cidade pólo industrializada, muitas vezes deixaram para trás um modo de vida tradicional, onde o seu

sustento era tirado do próprio meio rural onde viviam, através do manejo dos recursos naturais, do extrativismo, da pesca e do roçado, passando a viver na cidade as angústias da privação de seus meios de vida.

Tentar caracterizar a questão socioambiental na Amazônia demanda o cuidado de observar os diferentes aspectos que a compõem, assim como a dinâmica de sua trajetória histórica, embora em alguns momentos pareça ser desligada do processo de desenvolvimento do resto do país, o que reflete os impactos das políticas de desenvolvimento econômico, que de forma incansável buscaram integrar e nacionalizar a Amazônia ao Brasil.

Viana *apud* Sherer (2009) apresenta um quadro geral das expressões da questão social amazônica, analisando os aspectos sociais, culturais e ambientais que serão identificados a seguir:

*Aspectos sociais* - 60% da população amazônica está abaixo da linha da pobreza; 24% de taxa de analfabetismo; alto índice de desemprego; aumento do mercado informal; proliferação de doenças de transmissão hídrica; aumento do uso e do tráfico de drogas, especialmente pelo fato de a região amazônica fazer fronteiras com outros países como a Venezuela e Colômbia; alto índice de violência urbana, entre outros.

*Aspectos culturais* - esses se caracterizam principalmente pela imposição da cultura ocidental aos indígenas e povos tradicionais da Amazônia, invasão de suas terras, aculturação, exploração de mão-de-obra e apropriação de seus conhecimentos.

*Aspectos ambientais* - perda irreversível da biodiversidade; queimada e desmatamento das florestas; caça predatória de animais terrestres e aquáticos; contaminação dos rios; perda da fecundidade do solo; mudanças climáticas causadas pelo efeito estufa, dentre outros.

Quando se analisa o processo histórico das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Amazônia brasileira observar-se que elas sempre estiveram voltadas para dois principais objetivos: a integração da região ao território nacional e o desenvolvimento econômico com base na exploração dos recursos naturais e da mão-de-obra. O resultado desse esforço ao longo das décadas foi uma grande e irreversível destruição de grandes áreas verdes e o aumento populacional urbano desordenado, especialmente no centro da Amazônia com a criação do Pólo Industrial na cidade de Manaus.

Dentre os grandes programas de desenvolvimento do Amazonas em busca de promover o avanço econômico e social, especialmente no interior do Estado, destaca-se o Programa Zona Franca Verde criado em 2003 pelo governo de Eduardo Braga. Segundo Meirelles (2008), para sustentar a implementação deste programa o governo recriou as seguintes instituições: a Sepror<sup>8</sup>, a Agroamazon<sup>9</sup>, a Codesav<sup>10</sup> e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS (*locus* de nosso estudo). Esta última conta com o apoio de instituições como a Agência de Floresta, o Instituto de Proteção Ambiental e a Fundação Estadual de Política Indigenista, sendo incumbida da política de meio ambiente, monitoramento, fiscalização, extrativismo florestal e ações voltadas para populações indígenas.

Meirelles (2008) destaca que o Programa Zona Franca Verde foi desenvolvido com o objetivo de enfrentar os descaminhos sociais, ambientais e os desafios das imensas distâncias, dificuldades de logísticas e custo de transporte. Contudo, o autor assevera a dificuldade de operacionalização de tal programa que assim como outros programas de desenvolvimento do Amazonas é permeado “pelo imediatismo e pelo personalismo que historicamente faz parte da cultura política da região norte” (p. 105-106)

Diante deste contexto, com o objetivo de buscar um novo modo de desenvolvimento para a Amazônia, ou seja, um desenvolvimento que seja sustentável, o Estado instituiu a Lei Delegada nº66, de 09 de maio de 2007, a qual preconizou ajustes às frentes de ação da SDS, no campo de suas finalidades, competências e estrutura organizacional, passando a chamar-se Sistema SDS, sendo que sua atuação passa a ser articulada com autarquias vinculadas, são elas: Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM, Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – ADS, Companhia de Gás do Amazonas – CIGÁS, Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas – CEMAAM, Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH e Conselho Estadual de Geodiversidade do Amazonas – CEGEO, além da criação da Unidade Gestora do Centro Estadual de Mudanças Climáticas e do Centro de Unidades de Conservação através da Lei nº 3244 também no âmbito do Sistema SDS.

Desse modo, conforme os documentos oficiais consultados (relatórios de gestão de 2006 e 2008 e informações contidas no site da SDS no período de 2009 a 2010), a SDS como representante do sistema tem como função: formular, coordenar e implementar a política

---

<sup>8</sup> Secretaria de Estado da Produção Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural Integrado

<sup>9</sup> Agência de Agronegócio do Estado do Amazonas

<sup>10</sup> Comissão Executiva de Defesa Animal e Vegetal do Estado do Amazonas

estadual de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, que configura-se por meio dos programas intersetoriais voltados para os recursos hídricos, a fauna e flora, a gestão da política estadual de florestas e de ordenamento pesqueiro.

A Secretaria também formula e coordena as políticas estaduais de promoção dos negócios sustentáveis, de serviços ambientais, mudanças climáticas e das cadeias produtivas relacionadas aos recursos florestais visando ao desenvolvimento sustentável do Amazonas por meio da valorização econômica e a sustentabilidade dos produtos florestais, mediante ações de fortalecimento das cadeias produtivas do setor florestal nos Pólos de Desenvolvimento Sustentável e a implementação das ações de assistência técnica e organização dos produtos da floresta<sup>11</sup>.

O organograma do Sistema SDS foi publicado no Diário Oficial nº 31.104, em 18 de maio de 2007 da seguinte forma:

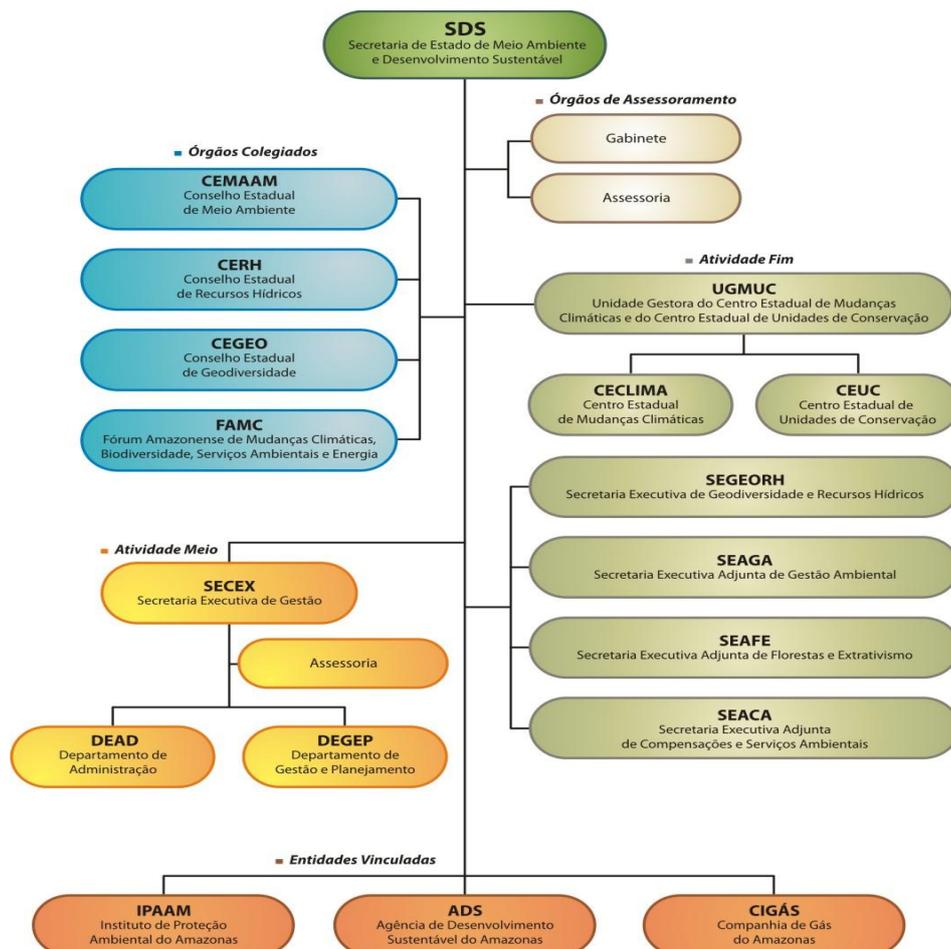


Figura 1: Organograma do Sistema SDS

<sup>11</sup> Informações obtidas no site da instituição: [www.sds.am.gov.br](http://www.sds.am.gov.br) no período de 2009 a 2010.

Fonte: *site* da SDS  
Acesso em 24 de agosto de 2010.

Observa-se que a nova forma de gestão da SDS traz mudanças importantes e muito significativas para a política ambiental do Estado e do país, uma vez que, descentralizar sua gestão indica a possibilidade de implementação de ações planejadas de formas mais democráticas e participativas, o que pode contribuir para ampliação das formas de participação social em rede de vários segmentos sociais representados pelo público-alvo de cada instituição que compõe a SDS. Essa forma de gestão articulada da SDS foi iniciada no ano de 2009 e ainda caminha para sua consolidação, conforme descrito em seus relatórios de gestão.

Outro documento oficial importante que deve ser citado como fundamento para a atuação da SDS é o Plano Amazônia Sustentável (PAS), que foi lançado em 8 de maio de 2008 pelo Presidente da República com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia. Este plano constitui-se de um conjunto de estratégias e orientações para as políticas públicas do governo federal e os governos estaduais que compõem a Amazônia Legal.

Na ocasião de lançamento do PAS foi assinado um Termo de Cooperação entre o governo federal e os governos estaduais da Amazônia que estabeleceu como princípio metodológico do PAS a consulta aos diversos setores da sociedade regional e nacional e, também, cinco eixos para serem considerados na implementação de políticas públicas da região amazônica, são eles: produção sustentável com tecnologia avançada, novo padrão de financiamento, gestão ambiental e ordenamento territorial, *inclusão social e cidadania* (grifo nosso) e infra-estrutura para o desenvolvimento (in site MMA, 2010).

As ações da SDS, segundo informações institucionais do site da instituição, são direcionadas segundo os princípios de:

- ✓ Participação e envolvimento continuado da sociedade;
- ✓ Transversalidade nas ações;
- ✓ Qualidade na gestão: menos burocracia; mais eficiência e eficácia; mais rapidez e práticas ecologicamente corretas;
- ✓ Profissionalismo e transparência;

- ✓ Impessoalidade, imparcialidade e moralidade;
- ✓ Ação afirmativa para as populações tradicionais e indígenas;
- ✓ Valorização do espírito do trabalho em equipe e do potencial das pessoas;
- ✓ Respeito às pessoas com necessidades especiais.

Quando se analisa o processo de institucionalização da SDS no Amazonas, observa-se que se trata de um processo recente, moderno e até mesmo inovador em relação à gestão de políticas públicas, uma vez que, preconiza uma gestão em rede e participativa em conjunto com toda sociedade. Porém, como todo esse processo é muito novo e sabe-se que historicamente no Brasil e, de forma peculiar no Amazonas, herdou-se a cultura de uma política clientelista, ou seja, que não é emancipatória e não promove autonomia, acredita-se ser necessário desvelar a realidade concreta das ações de gestão em rede da SDS, para verificar o desenvolvimento desta diretriz política de participação social da política pública de Desenvolvimento Sustentável no Amazonas. Contudo é possível adiantar que os dados e informações que serão apresentados neste estudo nos levam a inferir que há ainda muito o que se fazer para consolidar ações públicas efetivas voltadas para a sustentabilidade socioambiental do desenvolvimento no Amazonas.

A partir da abordagem teórica anterior é importante afirmar que a problemática socioambiental precisa tornar-se foco das ações afirmativas de cidadania e por isso, são questões de intervenção social. Nesse sentido, torna-se necessário entender que as expressões da questão social relacionadas à fome, a mortalidade infantil, aos preconceitos de gênero e de raça, a qualidade de educação básica e universal, as condições de moradia, a segurança alimentar, a pobreza, a violência urbana e as situações de risco social demandam políticas públicas criativas na perspectiva de criar instrumentos de sustentabilidade. Essa nova exigência nos coloca diante da necessidade de criação de um novo paradigma socioambiental de gestão social do Estado, distinto daquele modelo no qual as políticas sociais foram sempre pautadas, visando em primeiro lugar à manutenção e viabilidade do sistema econômico.

Iamamoto (2006) afirma que é nas expressões da questão social, agora concebida por nós como questão socioambiental, que o assistente social encontra a matéria-prima de seu trabalho, por isso há necessidade desse profissional mergulhar e encharca-se da realidade para compreender melhor seu objeto de trabalho e encontrar nessa mesma realidade as possibilidades de mudanças que aí estão postas. Assim é preciso ter competência teórico-metodológica, muita criatividade e esperança para propor alternativas para as demandas

socioambientais que hoje se configuram como grandes desafios à profissão do assistente social, mas também desvela a oportunidade para a efetivação do projeto ético-político da categoria e a construção de uma sociedade melhor. Nesse sentido, Gómez *et al* (2005) afirma que o papel do Assistente Social enquanto profissional de intervenção nas questões socioambientais é de mediar, criar pontes e guiar novas formas de relação entre o ser humano e seu ambiente, entre o cidadão e a sociedade.

Quando se afirma que para se promover o desenvolvimento sustentável as políticas públicas devem ter como princípios basilares os valores da universalidade, do controle social, da qualidade dos serviços sociais, da efetividade, da cultura pública, da visibilidade, da democratização e da representatividade de interesses coletivos, busca-se realizar uma reflexão sobre a necessidade de uma postura crítico-reflexiva por parte da categoria dos assistentes sociais para elaboração, execução e avaliação das políticas públicas voltadas para responder as demandas e desafios no campo socioambiental.

Para atender a tais princípios o desenvolvimento das políticas públicas sustentáveis deve permitir a efetiva participação e envolvimento das populações e outros setores da sociedade em seus processos de formulação e tomada de decisão. Parafraseando Teixeira *apud* Sherer (2009, p. 35), “isso não acontecerá sem luta, especialmente sem luta política”, de forma que a sociedade amazônica deve envolver-se arduamente neste debate, deve sair da inércia, da humilhação do grande capital e tornar visível que o modo de vida ligado intimamente com a floresta pode ser a alternativa para uma nova forma de sociedade, com melhor qualidade de vida. É necessário fazer valer o sonho e os direitos do povo amazonida e brasileiro, de nascer, viver, plantar e colher nesta terra que “tem por vocação a abundância de recursos e a abundância de vida” (IDEM, p. 35).

Binswanger *apud* Cavalcanti (2002) afirma que as orientações para elaboração das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável devem estar pautadas no reconhecimento do limite dos recursos fornecidos pela natureza através da restrição do crescimento econômico de modo que *os benefícios sejam compartilhados entre todos*. Assim, faz-se necessário a criação de canais de participação e controle social de todos os atores envolvidos na elaboração e execução de tais políticas.

Para isso, faz-se *mister* a revisão das relações entre Estado e Sociedade no que diz respeito a elaboração de políticas públicas que visem o desenvolvimento de ações

ambientalmente sustentáveis. Segundo Cavalcanti (2002), esse processo não se trata apenas de listar regras para se alcançar a sustentabilidade, mas buscar alternativas e estratégias de gerir os recursos naturais de forma a promover o bem-estar social, sem que isso venha a comprometer o capital natural. As políticas públicas necessitam ser “desenhadas no contexto de princípios éticos relativos ao bem-estar das gerações atuais e futuras” (p. 28).

Neste sentido ver-se que a questão do desenvolvimento sustentável sugere ao modelo tradicional de desenvolvimento a responsabilização dos impactos ambientais, o que demanda a promoção de políticas que articulem o desenvolvimento econômico e social, concomitante ao desenvolvimento e a sustentação ambiental. O modelo de desenvolvimento buscado deve se constituir como um modelo que apresente uma riqueza de alternativas frente à diversidade cultural, social e econômica de cada região, que tenha como prioridade as necessidades sociais da população, que seja capaz de enfrentar a crise social e ambiental, transformando, via participação política, excluídos e marginalizados em cidadãos com efetivo acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos e ambientais.

As informações secundárias levantadas nesta pesquisa sobre a política de desenvolvimento sustentável no Estado do Amazonas foram analisadas à luz da discussão teórica anteriormente abordada. A partir desta análise observa-se que toda a estrutura física e organizacional da SDS tem como objetivo servir de sustentação para a implementação da política de meio ambiente e desenvolvimento sustentável do Estado, que segundo informações do site oficial da instituição:

Desenvolve-se mediante processo de formulação e implementação participativa de políticas de transversalidade, em articulação com parceiros governamentais e não-governamentais, orientadas para as atividades de fomento das cadeias produtivas florestais, apoio ao etnodesenvolvimento indígena, licenciamento e monitoramento ambiental, conservação da biodiversidade, combate ao desmatamento, apoio a negócios sustentáveis, desenvolvimento do uso de energias limpas, gestão de recursos hídricos, zoneamento ecológico-econômico e ordenamento pesqueiro (in site, SDS/AM, 2010).

Ao analisar essa citação nota-se que a concepção da política de desenvolvimento sustentável implementada pela SDS, pelo menos no discurso oficial, tem como premissa a *gestão participativa*, o que se apresenta à comunidade amazonense como uma verdadeira quebra de paradigma, uma vez que, as políticas de desenvolvimento na Amazônia brasileira

trazem no seu processo histórico antecedentes de políticas malsucedidas, por não considerar a participação da sociedade tendo em vistas atender interesses externos.

No seu discurso oficial, a SDS assevera que promover o desenvolvimento sustentável na região amazônica significa:

Melhorar a qualidade de vida dos que vivem hoje, sem prejudicar as próximas gerações que nos sucederão. Significa considerar não apenas as dimensões econômicas e sociais do desenvolvimento. Implica na incorporação de objetivos ecológicos como a conservação dos recursos hídricos, a atenuação das mudanças do clima, a conservação das florestas e da biodiversidade. Sem isso não haverá um futuro promissor para todos, ricos ou pobres (in site SDS/AM, 2010).

Observa-se que a perspectiva de desenvolvimento sustentável adotada pela SDS revela preocupações referentes a três dimensões: social, econômica e ecológica e muito se aproxima da perspectiva divulgada pelo Relatório de Brundtland no final dos anos 80, a qual apresenta o discurso da necessidade de aliar o desenvolvimento econômico com a conservação da natureza. Ou seja, de manter a estrutura social da economia capitalista, sinalizada por Leff (2006) como sendo uma perspectiva de refuncionalização ecológica da racionalidade econômica. Mas, observa-se também que na citação anterior a esta, a SDS ressalta que a política que ela desenvolve acontece a partir de processos participativos, ou seja, observa-se que o *discurso de refuncionalização econômica*, o qual admite apenas a incorporação de objetivos ecológicos no processo de desenvolvimento sem transformar sua realidade, interage, ao mesmo tempo, com um *discurso que indica a essa transformação do sistema* ao se basilar na formulação de ações participativa e democráticas, uma vez que o sistema econômico-social pautado no capitalismo é por si um sistema excludente e centralizador do poder. Desse modo, destaca-se que em alguns momentos há certas contradições político-ideológicas no discurso oficial da SDS, quando afirma que busca a *conservação da natureza*, aliando objetivos econômicos e ecológicos, propondo também uma *construção democrática* - ao aproximar a população do processo decisório, o que abre possibilidades para uma nova forma de sociedade.

Visando uma análise mais apurada da política desenvolvida pela SDS, esta pesquisa buscou identificar quais ações foram delineadas para buscar a sustentabilidade socioambiental do desenvolvimento no Estado do Amazonas. Assim, verificou-se que a política de

desenvolvimento sustentável implementada pela SDS é composta por oito principais programas, são eles:

- Programa Zona Franca Verde;
- Programa Amazonas Ambiental;
- Programa Amazonas Florestal;
- Programa Amazonas Indígena;
- Programa Amazonas Sustentável;
- Programa Estadual de Negócios Sustentáveis;
- Programa de Desenvolvimento Sustentável Gasoduto Coari-Manaus;
- Programa de Mudanças Climáticas e Serviços Ambientais.

Tais programas são desenvolvidos pela SDS por meio de ações estratégicas divididas em dezoito projetos relacionados aos programas, exceto os programas: Mudanças Climáticas e Serviços Ambientais, Amazonas Ambiental, Amazonas Florestal e Zona Franca Verde que são programas de diretrizes políticas e metodológicas para formulação de programas e projetos.

Destaca-se que o Programa Amazonas Indígena possui quatro programas em implementação, o Programa Amazonas Sustentável possui três programas e um projeto, o Programas Estadual de Negócios Sustentáveis, por sua vez, possui cinco programas e o Programa Gasoduto Coari-Manaus é implementado por meio de quatro projetos e um programa.

A partir da análise do formato documental destes programas e projetos por meio do estudo do conteúdo dos relatórios de gestão do ano de 2006 e 2008 e de informações oficiais do *site* da SDS, depreende-se que no discurso oficial da secretaria não há uma diferenciação do que seja um programa e um projeto, sendo esses tratados da mesma forma ou até mesmo usando essas duas referências teóricas diferentes para uma mesma ação.

A partir dessa observação constata-se que a SDS não faz distinção das características que definem seus programas e projetos, o que indica que há falta de clareza teórico-metodológica nas suas ações de planejamento das políticas públicas, o que poderá indicar dificuldades de compreensão e de acesso dessa política por parte da sociedade, sua

efetividade e mais, sérios obstáculos para o processo de avaliação de tal política pública como os que ocorrem neste trabalho e estão em evidência no capítulo III.

Nesse sentido, é necessário informar, com base em Cohen (1993), que o *programa* deve ser entendido como um conjunto articulado de projetos, cujo caráter orgânico-institucional deve apresentar clareza de diretrizes e orientação para um objetivo comum, sendo executado a médio e longo prazo, ou nas palavras de Baptista (2000, p. 100-101), o programa é o documento que detalha, por setor, a política, diretrizes, metas e medidas instrumentais. Já o *projeto* é entendido como uma ação social sistematizada com objetivo específico e prazo determinado, ou seja, um “projeto é o documento que sistematiza e estabelece o traçado prévio da operação de um conjunto de ações”. Essas premissas orientadoras são fundamentais no processo de formulação de políticas públicas, por isso devem estar bem claras no formato documental das ações públicas para determinado fim e, assim, garantir transparência e efetividade de tais ações.

As questões socioambientais tratadas pela política da SDS por meios dos programas apresentados foram categorizadas a partir das informações contidas no relatório de gestão de 2008 da seguinte forma:

PROGRAMA	OBJETIVO	QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL ALVO		
		SOCIAL	AMBIENTAL	ECONÔMICO
<b>Programa Zona Franca Verde</b>	Melhoria da qualidade de vida da população do interior do estado e, proteção do seu patrimônio natural.	Aumento da renda dos produtores rurais; Repartição justa de benefícios; Segurança no trabalho; Respeito à legislação trabalhista; Valorização da cultura e dos conhecimentos tradicionais.	Proteção das margens de igarapés e nascentes; Prevenção de incêndios florestais; Uso cuidadoso de agrotóxicos; Combate à produção predatória dos recursos; Respeito à legislação ambiental.	Auto-sustentabilidade financeira dos programas e projetos; Adimplência de empréstimos para as atividades de produção rural; Fortalecimento das cadeias produtivas locais para geração de renda e autonomia.
<b>Programa Amazonas Ambiental</b>	Monitoramento do uso dos recursos naturais.	Analfabetismo nas áreas rurais do Amazonas Difundir a educação ambiental	Fiscalizar e Licenciar as atividades potencialmente poluidoras e/ou degradadoras do Meio Ambiente	
<b>Programa Amazonas Florestal</b>	Reunir os dados técnicos e gerenciais relacionados à fauna e flora da região e oferecer o acesso às informações às comunidades do interior do Estado	Diminuir o grau de desinformação acerca da temática ambiental e da legislação que a regulamenta; Redução da pobreza e elevação do Índice de Desenvolvimento Humano	Uso irracional de recursos naturais	Estruturação e organização à produção; Geração de trabalho, renda

<b>Programa Amazonas Indígena</b>	Promover a política de etnodesenvolvimento e sustentabilidade econômica para as comunidades indígenas.	Promover, incentivar e disseminar o etnodesenvolvimento dos povos indígenas do Amazonas	Incentivo ao uso sustentável dos recursos	Garantia de terras para moradia e produção
<b>Programa Amazonas Sustentável</b>	Formular e acompanhar as políticas e programas de gestão ambiental e territorial, promover a valorização socioambiental e a conservação da biodiversidade para o benefício de todos.	Acesso a bens e serviços sociais	Gestão sustentável dos recursos hídricos	Geração de renda e trabalho no interior do Estado
<b>Programa Estadual de Negócios Sustentáveis</b>	Apoiar e estimular iniciativas de desenvolvimento sustentável dos recursos de natureza ambiental e de origem florestal, mineral, pesqueira e agropecuária.	Geração de emprego	Uso sustentável dos recursos naturais	Geração de renda; Incentivo a comercialização
<b>Programa de Desenvolvimento Sustentável Gasoduto Coari-Manaus</b>	Atenuar os impactos socioambientais produzidos com a implantação do programa, nas comunidades da área de influência do gasoduto Coari-Manaus	Acesso a bens e serviço sociais; Acesso a serviços de saúde; Acesso a educação primária; Combate a prostituição; Apoio as organizações sócio-política das comunidades	Incentivo ao uso racional e sustentável dos recursos naturais	Estruturação e organização à produção; Geração de trabalho, renda
<b>Programa de Mudanças Climáticas e Serviços Ambientais</b>	Mitigar as ações das mudanças climáticas.	Promover a educação ambiental sobre mudanças climáticas	Promover a recuperação e conservação da floresta amazônica minimizando os efeitos do efeito estufa	Geração de renda por meio de prestação de serviços ambientais

Quadro 1: Questões socioambientais focos da ação política da SDS

Fonte: Relatório de gestão da SDS de 2008

As questões socioambientais foram elencadas por categoria para fins didáticos no Quadro 1. A análise deste quadro evidencia que a ação política da SDS se debruça especialmente para as questões relacionadas à *conservação do ambiente*, pois é na categoria ambiental que consiste o maior número de questões a serem trabalhadas. Conforme a discussão teórica abordada neste capítulo, entende-se que as questões socioambientais permeiam os âmbitos sociais e econômicos de uma sociedade, uma vez que estão correlacionados. Sendo assim, o tratamento de problemas ambientais tais como os indicados no quadro 1, se trabalhado de forma democrática e participativa como tantas vezes já foi ratificado neste trabalho, indica que talvez poderá produzir resultados que permeiam a qualidade de vida nos seus aspectos econômicos e sociais das comunidades amazônicas, além da qualidade do ambiente. Contudo, adverte-se que o enfrentamento das questões socioambientais não pode ser realizado com ações isoladas, que apenas amenizem os

agravantes ambientais de uma sociedade, mas devem ser pautadas numa perspectiva de complementariedade e transversalidade (uma gestão em rede realmente integrada), visando alcançar resultados nas três dimensões básicas: social, econômica e ambiental.

Garantir a participação das populações locais na ação política de desenvolvimento sustentável e enfrentamento das questões socioambientais significa tornar esses atores os principais gestores dessa política, isso implica adotar uma metodologia diferenciada, na qual a população possa ter a oportunidade de indicar os problemas que mais lhes afligem e as opções de resolução que lhes são mais adequadas. Isso deve acontecer em todo processo político, ou seja, no planejamento, execução e avaliação das ações.

Em relação à metodologia dos programas desenvolvidos pela SDS, apenas três programas descrevem no seu formato documental sua metodologia de implementação, em que sinteticamente afirmam que a ação política da instituição utiliza-se de uma abordagem *holística e transdisciplinar* (Programa Zona Franca Verde), pautada numa gestão participativa através de oficinas comunitárias, as quais consolidaram três matrizes de atuação: cidadania, geração de renda e conservação ambiental (Programa Gasoduto Coari-Manaus) e a formação de parcerias governamentais e não governamentais, buscando a otimização dos recursos (Programa Amazonas Sustentável). Destaca-se que a metodologia apresentada por esses programas denotam, pelo menos no seu formato documental, uma perspectiva democrática capaz de indicar novas formas de o homem amazônico se relacionar com o ambiente e com as instituições políticas que constituem a sociedade.

Observa-se também no discurso oficial da SDS que a proposta metodológica de sua ação condiz com os princípios de participação contido na Agenda 21 e na CDB, e esse discurso se for efetivamente concretizado poderá constituir-se em avanço para toda a sociedade amazonense.

Porém, é preciso evidenciar que tanto durante o processo de levantamento das informações desta pesquisa, quanto no contato com a instituição para obter autorização para acesso a documentos e relatórios institucionais, muitos foram os obstáculos. Além das dificuldades de acesso as informações (por falta de recursos para impressão de documentos oficiais)<sup>12</sup> as informações disponíveis estão desatualizadas, uma vez que, a categorização das

---

<sup>12</sup> Justificativa dada pela SDS em resposta ao documento de solicitação de materiais informativos protocolado na instituição no dia 30 de setembro de 2009

informações documentais foi realizada no período de janeiro a julho de 2010 e até então a SDS só disponha do relatório de gestão do ano de 2008.

Destaca-se também a falta de clareza nas informações do relatório de 2008 e ausência de algumas informações importantes como a metodologia e objetivos de programas e projetos que aparecem no relatório como ações em execução ou já concluídos. Nesse sentido, é necessário ratificar que os discursos oficiais das políticas e instituições públicas devem mostrar os verdadeiros índices de eficácia, eficiência e efetividade do investimento social que se faz em cada ação governamental, e não servir de alavanca política para pessoas públicas, usada de forma maquiada e não ética exaltando o Estado e governos.

Diante dessas dificuldades, essa pesquisa delimitou como foco do levantamento de campo o Programa de Desenvolvimento Sustentável Gasoduto Coari-Manaus, o qual se configurou como objeto de estudo de caso, por meio do qual foi possível analisar a política de desenvolvimento sustentável do Amazonas neste trabalho, uma vez que este programa é o único que apresenta informações mais completas e com certa discussão teórica, tais como: metodologia, objetivos e resultados alcançados, o que permitiu assim um estudo avaliativo de suas ações que será apresentado nos capítulos seguintes.

## CAPÍTULO II

### GESTÃO SOCIAL EM REDE: A INVESTIDA DO ESTADO PARA A SUSTENTABILIDADE

*A constituição de uma racionalidade social fundada nos princípios da gestão ambiental passa por processos de desconstrução da racionalidade econômica dominante, bem como de transformação das insituições e aparelhos ideológicos que a sustentam e legitimam.*

*Enrique Leff*

Neste capítulo será abordada a política pública voltada para a sustentabilidade socioambiental implementada no Estado do Amazonas por meio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS, a qual é concretizada por meio da execução de programas e/ou projetos sob um formato de gestão social em rede. Cabe ressaltar que o foco de estudo na referida política, foi o *Programa de Desenvolvimento Sustentável Gasoduto Coari-Manaus*. O estudo de caso deste programa centrou-se na análise dos relatos dos atores envolvidos na sua gestão, de modo a desvelar as potencialidades, fragilidades e contradições que permeiam a estratégia de gestão social em rede na busca pela sustentabilidade no Amazonas.

Este capítulo trata da categoria teórica da gestão social focando sua mais atual configuração, a gestão social em rede e está organizado em dois itens, no primeiro serão abordados os aspectos teóricos fundamentais da gestão social em rede como resultado da Revolução Informacional que vem alterando o paradigma no trato com as questões relacionadas à gestão de políticas públicas. No segundo tópico do capítulo são abordadas questões empíricas da pesquisa, realizando uma reflexão sobre a gestão em rede como processo de inovação da política de desenvolvimento sustentável no Amazonas, em que se identificam as principais características, dificuldades, potencialidades e especificidades deste modo de gestão.

## 2.1 A gestão social em rede e o imperativo da sustentabilidade.

Os grandes acontecimentos tecnológicos ocorridos no último século culminaram na chamada Revolução Informacional, a qual impulsionou uma nova forma gerencial e organizacional da sociedade moderna com importantes transformações nas relações econômicas, políticas e culturais no âmago da vida social, sendo a tecnologia da informação a indutora dessas novas relações no processo do desenvolvimento global do capitalismo (CASTELLS, 1999).

Esse processo de constantes inovações tecnológicas flexíveis e descentralizadas foi difundido por todas as esferas da atividade humana, o que possibilitou também a formação de um novo paradigma societário, cujas principais características são: a informação como matéria-prima; permeabilidade dos efeitos das novas tecnologias na vida social e coletiva; *lógica de redes* em qualquer sistema ou conjunto de relações; *sistema de redes flexíveis* (grifo nosso); convergência tecnológica para um sistema integrado (IDEM, 1999).

Todo esse processo de inovação trouxe a necessidade de uma nova e moderna forma de gestão social das políticas públicas. Assim, surge a chamada *gestão social em rede* que vê nas estratégias de consolidação de redes sociais uma alternativa necessária para o enfrentamento das manifestações da exclusão social.

Carvalho (1999) sinaliza que a *gestão social* refere-se à *gestão das ações públicas*, ou seja, diz respeito à “gestão das demandas e necessidades dos cidadãos na qual a política social, os programas e projetos sociais são canais de respostas a estas necessidades e demandas” (p. 19).

Desse modo, ver-se que o Estado, impulsionado pelas transformações emergentes do processo de globalização da economia, é pressionado a criar novas estratégias de intervenção social – uma vez que o modelo burocrático, hierarquizado e centralizado de gestão social típico do *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social passa a ser criticado e, mesmo o modelo de gestão social neoliberal, ou seja, o Estado Mínimo, não foi tão eficaz quanto queriam seus defensores. (RICO & RAICHELLIS, 1999)

Em tempos de globalização, que se consolida nos anos da década de 1990, observou-se a ampliação da pobreza e da exclusão social, assim como os desdobramentos negativos da

política neoliberal na área ambiental, uma vez que a discussão sobre a sustentabilidade, tão latente neste momento histórico, atrela o *ambiente* como novo elemento a ser considerado nas políticas públicas de desenvolvimento em resposta às *questões socioambientais*, que ganham a partir desse contexto uma visibilidade política, e passam a demandar a intervenção do Estado na busca da promoção de um desenvolvimento com proteção da natureza.

Para alguns autores como Castell (1999) e Rico *at al* (1999), a gestão social tanto no chamado *Welfare State* quanto no Estado neoliberal passou a ser questionada, tendo sido discutido o esgotamento destes modelos diante das transformações históricas e necessidades sociais ao longo do processo de desenvolvimento. Assim, para os autores, o avanço das tecnologias de informação proporcionou o desenvolvimento de novos instrumentos para a gestão das ações públicas, cada vez mais integradas e interdependentes, que configuraram uma nova forma de gestão *realizada em redes*, surgindo a chamada *terceira via de gestão social*, ou seja, a *gestão social em rede*, que passa a ser visualizada como um novo modelo que não pode ser concebido nem como *Estado de Bem-Estar Social* e nem como *Estado Neoliberal*. Essa terceira via da gestão social passa a ser difundida como *Welfare Mix*.

Para apreender a totalidade histórica da ascensão desse novo modelo de intervenção estatal faz-se necessário realizar um resgate do processo social, histórico e político que antecedeu a emergência da considerada terceira via de gestão social, histórico e politicamente construída pela sociedade capitalista para reerguer-se das constantes crises do século XX.

O modelo de gestão social de Bem-Estar Social, o *Welfare State* adotado pelo Estado no período de pós-guerra, é caracterizado como a *primeira via* na qual o Estado intermediou o pacto social entre as classes. Neste modelo o Estado é considerado o principal interventor nas relações de mercado visando conduzir o desenvolvimento da vida em sociedade por meio de uma política econômica de pleno emprego e da implementação de políticas sociais universalistas. A efetivação desse consenso de gestão social nas sociedades de capitalismo avançado acarretou uma substancial reestruturação do capitalismo, que passou a ser acelerado no caminho da globalização da economia<sup>13</sup> e, em sua nova modalidade de capitalismo monopolista.

---

<sup>13</sup> Conforme sinaliza Hobsbawm (1995, p. 56), a internacionalização da economia multiplicou a capacidade produtiva da economia mundial e tornou possível uma divisão de trabalho internacional muito mais elaborada e sofisticada, criando um sistema “reformado a ponto de ficar irreconhecível”.

Esse modelo de gestão adentra os anos 70 do século XX evidenciando crescimento econômico e elevadas taxas de lucro, além da inquestionável proteção social, assegurada por seus diferentes modelos nos países centrais. Contudo, é importante assinalar que essa fase excepcional do capitalismo - identificada por alguns teóricos como “os trinta anos gloriosos” ou a “era de ouro” – pertenceu essencialmente aos países de capitalismo desenvolvidos, uma vez que a extraordinária riqueza gerada não chegou à maioria da população do mundo (HARVEY, 2009).

Ainda na década de 70, observou-se uma crescente queda nas taxas de lucro e de crescimento econômico, e para reverter essa situação o capital sentiu a necessidade de encontrar uma *segunda via* para gestão social que se pautou na hegemonia do neoliberalismo, a qual permitiu o restabelecimento das taxas de lucro. Sobre essa questão, Harvey (2009, p.12) afirma que:

o neoliberalismo, propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas. Portanto, o Estado deve retirar-se das áreas de bem-estar social, garantir o direito inquestionável da propriedade privada, e assegurar as relações contratuais de mercado e sua expansão globalizada.

Todas essas transformações decorrentes da hegemonia do modelo de gestão neoliberal tiveram efeitos transitórios e o capital tornou a vivenciar crises constantes, pois com o enxugamento do Estado na intervenção social houve grande crescimento das desigualdades sociais com fortes conseqüências para o mundo do trabalho e do próprio capital. É nesse movimento de construção e desconstrução que a sociedade capitalista busca por uma *terceira via* de gestão, na qual o Estado possa ao mesmo tempo garantir o crescimento econômico e o atendimento a uma proteção social básica aos cidadãos, surgindo assim o chamado *Welfare Mix*, que se caracteriza pela necessidade de repartição de poder e maior participação da sociedade na gestão do social, de modo a garantir mais eficácia, eficiência e efetividade das ações públicas por meio da lógica da gestão em rede (CARVALHO, 1999).

Para Carvalho (1999, p. 25), as pressões históricas, advindas do processo cada vez mais complexo da globalização e da Revolução Informacional, incidem em significativas mudanças nos padrões de governança e governabilidade, assim emerge a necessidade de

novos arranjos de gestão social que atendam aos ditames de “descentralização, flexibilização e fortalecimento da sociedade civil para compor um novo pacto e condições de governabilidade”, não ao ponto de o Estado perder sua centralidade enquanto gestor social, mas o que é alterado é “o modo de processar esta responsabilidade”, uma vez que os agentes coletivos passam a ser co-responsáveis na implementação de decisões e respostas às demandas sociais, tornando a gestão social em rede negociada e cada vez mais publicizada.

Assim, impõe-se ao Estado uma gestão intergovernamental já que a descentralização de poder, recursos e atribuições requer a participação de diversos atores sociais no processo decisório das políticas públicas. Castells (1999) afirma que com a nova configuração da sociedade econômica mundial caracterizada por redes de articulação, o Estado passa também a administrar sob esta perspectiva, assumindo uma geometria variável em sua ação.

Castells (1999) indica ainda que as redes constituem-se na nova morfologia de nossas sociedades e modificam a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. Desse modo, as redes distribuem poder, mas também tornam possível a disseminação de novas formas de poder que determinam a vida social, política, cultural e econômica no espaço real. Nesse contexto o Estado também é organizado em rede, pois passa a ser composto por um complexo de instituições governamentais e não governamentais (internacionais, multinacionais, nacionais, regionais e locais), negociando a partilha de poder e a tomada de decisão, o que instaurou um novo modo de governar e administrar, a *governança social negociada*.

Partindo desses pressupostos, Carvalho (1999) afirma que as ações públicas modernas ocorrem no entrelaçamento de redes de instituições alimentadas por fluxos contínuos de informação e interação. Essa rede é caracterizada por uma sinergia que interconecta serviços similares e complementares, organizações governamentais e não governamentais, comunidades locais, regionais, nacionais e internacionais, que mobilizam parcerias e ações multisetoriais. Assim, a rede “constrói participação; mobiliza vontades; adesões e implementa pactos de complementaridade entre atores sociais, organizações, projetos e serviços” (In: RICO & RAICHELIS, 1999, p. 26). Castell (1999, p. 26-27) corrobora com essa assertiva ao afirmar que a gestão a partir da composição de redes “é uma gestão que exige vínculos horizontais e, portanto, está ancorada em princípios democráticos e na participação ampla, negociada e propositiva”.

Ainda sob essa mesma perspectiva, Bourguignon (2001) afirma que a gestão social moderna exige que o Estado adote modelos flexíveis em que o processo de descentralização e participação social seja efetivado de modo a *favorecer parcerias com a sociedade civil organizada* nas ações e decisões que dizem respeito à implementação das políticas públicas, de modo que as redes no contexto social devem ser o resultado do processo de agregação de várias organizações afins em torno de um único interesse, seja na prestação de serviços ou na produção de bens sociais. A autora sinaliza que esses tipos de redes são definidas como redes setoriais públicas, as quais prestam serviços à programas sociais consagrados pelas políticas públicas como saúde, assistência social, educação entre outros.

Junqueira (2004, p. 29) diz que no contexto de funcionamento da gestão em rede, a criatividade e compreensão “são mais importantes que a certeza e a predição”. Isto denota que as redes são vínculos entre as relações sociais e as organizações que aí interagem, mediadas por atores sociais que buscam entender a realidade social. Essa forma de agir privilegia os sujeitos, que de maneira interativa produzem conhecimentos sobre problemas sociais e propõem soluções.

Bourguignon (2001) elenca alguns requisitos importantes para gestão em rede de uma ação pública, que segundo a autora, devem ser adotados especialmente nas administrações locais a fim de otimizar as ações públicas para o enfrentamento da pobreza, são eles:

- Processo de mobilização para participação dos atores a serem envolvidos, especialmente a população local;
- Diagnóstico das necessidades para se definir prioridades;
- Definição de projetos com identificação de objetivos, metodologia e previsão de resultados a serem alcançados;
- Sinergia e articulação entre as instituições e agentes através do compartilhamento de objetivos e ações;
- Suporte qualificado e gerencial;
- Parcerias sustentadas no respeito ao potencial de cada ator social;
- Capacitação dos agentes envolvidos;
- Avaliação e redefinição de estratégias operacionais, como atividade permanente.

Segundo os argumentos de Carvalho (1999), a gestão social em rede está sustentada em princípios como o da *subsidiariedade, complementaridade, transparência, flexibilidade e sustentabilidade*. Por isso, emerge como um novo paradigma de relação entre sociedade e Estado que aponta para *ampliação da participação social* na construção da cidadania e fortalecimento de um processo emancipatório, vislumbrado atualmente através do paradigma da busca pela promoção do desenvolvimento sustentável.

Moussalem (2006) afirma que esse novo modo de gestão social que se instaura na sociedade contemporânea é complexo e dinâmico, pois prever estratégias inovadoras para o desenvolvimento de políticas e projetos sociais, pressupondo a ênfase no cidadão, por intermédio da articulação de redes sociais que possibilitem a participação e a autonomia solidária sob o controle social do Estado, ou seja, *o papel do Estado* ganha uma nova ênfase enquanto *instrumento de controle social que deve garantir a qualidade dos serviços prestados por seus parceiros*, por meio da articulação em redes, isso faz com que as organizações da sociedade civil ganhem cada vez mais visibilidade na agenda pública (grifo nosso).

Castells (1999) sinaliza que para o cidadão e igualmente a sociedade cumprir seu papel de protagonista na conjuntura da gestão em rede é necessário que as organizações e grupos sociais passem por um processo de empoderamento político constante, no qual possam debater seus interesses e objetivos comuns, a fim de criar instrumentos e construir argumentos que possam subsidiar sua participação no processo decisório das políticas públicas.

Desse modo, com base nos argumentos de Junqueira (2004), as redes sociais integram pessoas, organizações públicas e agentes econômicos para a intervenção na realidade social, que pode significar um meio de tornar mais eficaz a gestão das políticas públicas se conduzido de forma democrática e participativa como previsto nos seus fundamentos políticos.

## **2.2 A gestão em rede como processo de inovação da política pública de desenvolvimento sustentável no Amazonas.**

Cavalcanti (2002) analisa o desenvolvimento sustentável como um processo dinâmico e contínuo que deve ser desenvolvido paralelo a um sistema político e econômico

estável, tendo como princípio basilar a ética, pois a sustentabilidade socioambiental requer a construção de um sistema de participação democrática com vistas a formular, por meio de consenso, metas e objetivos para se alcançar o desenvolvimento econômico, político e social que leve em consideração a natureza.

Nesse sentido, o autor considera de extrema importância a criação de canais concretos de participação, onde a sociedade civil, representantes governamentais das diferentes esferas, organizações não governamentais e organizações privadas possam travar um diálogo na busca de alternativas sustentáveis condizentes com a realidade de cada região, tendo como pressuposto a conservação ambiental e a manutenção econômica, política e cultural das populações locais.

Com base nessa assertiva, verifica-se que a gestão social em rede é um modelo de gestão compatível com as demandas de participação na formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável, por meio da criação de canais de participação para uma rede de atores sociais governamentais e não governamentais, com vistas à criação de alternativas sustentáveis de desenvolvimento coerente com a diversidade cultural, social e econômica de cada região.

Sobre essa discussão, corrobora-se com Carvalho e Bava (1999) quando afirmam que a nova estratégia de gestão social configurada em redes sociais abre novas oportunidades capazes de equacionar expressões da questão social, na medida em que distribui poder e permite a produção de respostas mais consistentes frente às necessidades e demandas sociais, ao permitir o alargamento do acesso à riqueza socialmente produzida, a gestão em rede abre oportunidade para a construção coletiva de uma nova ordem social que pode ser diferenciada e liberta das amarras do capital.

Todo o esforço teórico para debater sobre a *gestão em rede* realizado neste capítulo até agora tem por objetivo buscar compreender o processo em que se deu a constituição da gestão social em rede na sociedade capitalista. Isso se fez necessário para que se possa entender o fundamento sobre o qual está baseada a política de desenvolvimento sustentável da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no Amazonas - SDS/AM.

Como sinalizado anteriormente no cap. I, a Lei Delegada nº 66 de 09 de maio de 2007 trouxe mudanças significativas para a gestão da política da SDS/AM, pois instaurou

institucionalmente o processo de implementação da política de desenvolvimento sustentável por meio de uma gestão descentralizada, ou seja, a partir de uma gestão em rede. Só então a instituição passou a chamar-se Sistema SDS, o qual atua mediante autarquias vinculadas, o que possibilitou a inovação da gestão, uma vez que se fez necessário instituir uma lógica transversal nas suas ações a partir da consolidação de parcerias junto a diversos órgãos governamentais e não governamentais e empresas privadas nacionais e internacionais.

A SDS dentro do sistema delegado por lei representa o Estado como órgão gestor que recebe os recursos e os distribui para os parceiros que executam as ações públicas na implementação da política pública de desenvolvimento sustentável no Amazonas. O quadro a seguir apresenta as instituições e entidades parceiras da SDS de forma detalhada:

<b>PARCEIROS INSTITUCIONAIS</b>			
	<b>SECRETARIAS DE ESTADO</b>		<b>AUTARQUIAS</b>
SDS	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	I.O	Imprensa Oficial do Estado do Amazonas
SEPROR	Secretaria de Estado da Produção Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural Integrado	JUCEA	Junta Comercial do Estado do Amazonas
SEE	Secretaria de Estado Extraordinária	IPEM	Instituto de Pesos e Medidas
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda	IPAAM	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico	IDAM	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal do Estado do Amazonas
SEAD	Secretaria de Estado de Administração e Gestão	DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
SEJUS	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos	ITEAM	Instituto Terras do Amazonas
SSP	Secretaria de Estado de Segurança Pública	EST	Escola Superior de Tecnologia
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação e Qualidade de Ensino	SUHAB	Superintendência de Habitação do Amazonas
SUSAM	Secretaria de Estado de Saúde	CETAM	Centro de Educação Tecnológica do Amazonas
SEC	Secretaria de Estado da Cultura	FCECON	Fundação centro de Controle de Oncologia do Estado do Amazonas
SEAS	Secretaria de Estado da Assistência Social	FHEMOAM	Fundação de Hematologia e Hemoterapia do Amazonas
SETRACI	Secretaria de Estado do Trabalho e Cidadania	IMT/AM	Fundação de Medicina Tropical do Amazonas
SEJEL	Secretaria de Estado da Juventude, Esporte e Lazer	FUAM	Fundação de Dermatologia Tropical e Venereologia “Alfredo da Mata”
SECT	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia	FUNTEC	Fundação Televisão e Radio Cultura do Amazonas
SPF	Secretaria de Estado de Política Fundiária	FVO	Fundação Vila Olímpica “Danilo de Matos Areosa”
SEINF	Secretaria de Estado de Infraestrutura Controladoria Geral do Estado do Amazonas	UEA	Universidade do Estado do Amazonas
		FEPI	Fundação Estadual dos Povos Indígenas
<b>NÃO – GOVERNAMENTAL</b>			
WWF	World Wildlife Fundation Greenpeace	FAPEAM	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas
CI	Conservação Internacional	SNPH	Sociedade de Navegação, portos e Hidrovias
ISA	Instituto Socioambiental	AFEAM	Agência de Desenvolvimento e Fomento do Estado do Amazonas
FVA	Fundação Vitória Amazônica	HABITAR	Empresa de Habitação do Amazonas
FAS	Fundação Amazonas Sustentável Fundação Moore	AMAZONAS TUR	Empresa Estadual de Turismo

IDESAM	Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas	ADS	Agencia de Desenvolvimento Sustentável
GTZ	Cooperação Alemã	PRODAM	Processamento de Dados do Amazonas S.A
GRET	União Européia	CIAMA	Companhia de Desenvolvimento do Estado do Amazonas
		CIAMAPAR	Companhia de Investimentos e Participações S.A
		CIGÁS	Companhia de Gás do Estado do Amazonas
		COSAMA	Companhia de Saneamento do Amazonas
		AMAZONPRE	Fundo Previdenciário do Estado do Amazonas

Quadro 2: Parceiros que constituem a rede de atuação da política da SDS  
 Fonte: Relatório de gestão da SDS de 2008.

Conforme descrito no relatório de gestão de 2008, a gestão em rede adotada pela política da SDS na implementação dos programas e projetos por meio de inúmeras parcerias “aponta para uma gestão horizontal e descentralizada com o objetivo de maior resolubilidade dos problemas socioambientais e autonomia de gestão das comunidades ribeirinhas do Estado”. Destaca-se que a proposta de gestão em rede da SDS apresentada em discurso oficial indica a possibilidade de construção de processos emancipatórios, ou seja, a proposta de gestão visa distribuir o poder de decisão das políticas públicas com as populações locais. Porém, é importante enfatizar que os parceiros que compõem a rede da política de atuação da SDS são em sua maioria entidades da esfera governamental, conforme mostra o Quadro 2 e, que dos 08 (oito) parceiros representantes da sociedade civil 05 (cinco) dizem respeito às entidades de interesses internacionais, o que nos leva a sugerir a pouca participação da sociedade civil organizada a nível local, ou seja, há ausência dos movimentos populares e representantes dos interesses locais como parceiros e atores da rede de atuação. Esses atores são essenciais para a efetivação da política de sustentabilidade e ampliação da cidadania na Amazônia, principalmente se forem inseridos como parceiros com poder de decisão, numa relação de igualdade com os demais atores que compõem a rede.

Acredita-se que sem essas condições torna-se difícil promover a autonomia de gestão nas comunidades, pois Costa (2003, p. 149) indica que iniciativas de participação da sociedade civil na construção de ações públicas indicam o surgimento de uma nova cultura política “uma vez que as práticas sociais são orientadas por um novo nível de condutas, normas e valores em relação ao interesse público”. Assim, cabe questionar: a rede de gestão que está sendo constituída é de fato voltada para o objetivo comum de *sustentabilidade socioambiental e a melhoria da qualidade de vida das pessoas*? Esse objetivo comum (promoção da sustentabilidade) encontra sérios e diversos obstáculos para sua efetivação

diante da trajetória histórica do modo de implementar política no norte do país, que traz fortes traços de clientelismo e paternalismo. A autora sinaliza ainda que a sustentabilidade de uma gestão participativa em rede deve “ser construída socialmente” a partir da constituição de grupos e associações representativas no sentido de priorizar as pessoas e conceder estratégias envolvendo os atores sociais (IDEM, p. 154)

A esse respeito Wilhelm (1999, p. 53) que diante a emergência da gestão social em rede, o Estado vai gradualmente transformando o desenho das instituições democráticas, alterando sua representatividade, seus formatos de modo que deve permitir a aproximação dos cidadãos das decisões que lhes dizem respeito, aumentando a transparência do poder e ampliando os direitos. Isso significa, em outras palavras, que a gestão social em rede no âmbito da esfera do Estado, deve não apenas tornar a administração e execução das ações compartilhadas com outras organizações, mas sobretudo redesenhar e expandir a democracia para que os cidadãos possam de fato estar munidos da crítica e do sentimento de indignação necessários para a correção dos rumos por meio das decisões políticas. Inibindo o que o autor denomina de “as possíveis concentrações antidemocráticas de poder”.

Cabe destacar que, de acordo com Costa (2003), a rede pode ser entendida como “arranjo organizacional composto por vários indivíduos ou instituições vinculados a um único projeto”. Assim, deve-se lembrar que a simples troca de benefícios entre os participantes de uma rede não configura sua real e efetiva articulação, sendo esse desafio enfrentado no momento do planejamento das ações a serem realizadas, em que se deve coordenar as diversas percepções em relação aos fins e aos meios dentro da rede, isso só é possível mediante participação efetiva dos atores e a apropriação do objetivo comum.

Neste momento faz-se oportuno também descrever o programa objeto do nosso estudo de caso, para que as informações e discussões apresentadas posteriormente não se tornem confusas e descontextualizadas para o leitor.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável Gasoduto Coari-Manaus surgiu pela necessidade de criar mecanismos para que se pudesse transferir e igualmente distribuir o gás natural<sup>14</sup> de Urucu à Manaus e a outras regiões, abrindo caminho para uma nova matriz

---

<sup>14</sup> Gás natural é uma mistura de hidrocarbonetos leve encontrada no subsolo, na qual o metano tem uma participação superior a 70% em volume. A composição do gás natural pode variar bastante dependendo de fatores relativos ao campo em que o gás é produzido, processo de produção, condicionamento, processamento e transporte. Possui grande potencial energético e é combustível menos poluente que a gasolina. IN:

energética para o estado brasileiro, uma vez que o gás natural é um recurso de grande potencial para o desenvolvimento com condições de sustentabilidade. O Programa propôs construir um gasoduto de 280 km de extensão interligando a base petrolífera de Urucu, em Coari/AM, até Manaus perpassando por 8 (oito) municípios a saber: Anamã, Anori, Caapiranga, Coari, Codajás, Iranduba, Manacapuru e Manaus. De acordo com informações oficiais antes de iniciar as obras foi realizado um estudo para avaliar os impactos ambientais (EIA/RIMA)<sup>15</sup>.

Assim, o programa teve como missão “atenuar os impactos, multiplicando seus benefícios ambientais e sociais, promovendo o desenvolvimento sustentável dos moradores residentes nas comunidades da área de influência do gasoduto Coari-Manaus”<sup>16</sup>. De acordo com o relatório de gestão da SDS de 2008, o Governo do Estado adotou a gestão participativa como estratégia metodológica na elaboração do programa, através da realização de oficinas participativas nas comunidades que iriam ser beneficiadas, a partir das quais se consolidou o programa com três diretrizes de atuação: *promoção da cidadania, geração de renda e conservação do meio ambiente*. Para realizar as ações a partir da gestão em rede e atender as demandas das comunidades, no que tange a promoção da cidadania, o programa se subdividiu nos seguintes projetos:

<b>PROJETOS</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>INSTITUIÇÕES EXECUTORAS/PARCEIRAS</b>
<i>MEU LUGAR NO MUNDO</i>	Implementar ações preventivas de exploração sexual de crianças e adolescentes	Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS e Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS/AM
<i>LETRAMENTO ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL</i>	Promover a alfabetização de jovens e adultos	Universidade Estadual do Amazonas – UEA e Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS/AM
<i>ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA</i>	Garantir o fortalecimento de instrumentos de organização comunitária	Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS e Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amazonas – SEBRAE/AM, sob coordenação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS/AM
<i>APOIO AS PESSOAS COM NECESSIDADES</i>	Prestar serviços sociais e garantir o acesso a direitos de assistência.	Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS e Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável –

AMAZONAS, Governo do Estado. Gasoduto Coari-Manaus: um marco para o desenvolvimento da nossa gente/ Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Manaus: SDS, 2009.

<sup>15</sup> Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA são dois documentos distintos, que servem como instrumentos de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, é parte integrante do processo de licenciamento, em linguagem acessível, para facilitar a análise por parte do público interessado, tem como base a Lei Federal n.º 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente.

<sup>16</sup> Fonte: Relatório de gestão do Programa Gasoduto Coari-Manaus de 2009.

<i>ESPECIAIS</i>		SDS/AM
<i>PREVENÇÃO A TODO GÁS</i>	Promover ações de saúde e prevenção de DST's e AIDS	Fundação Alfredo da Mata – FUAM e Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS/AM

Quadro – 03 Projetos vinculados ao Programa de Compensação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Gasoduto Coari-Manaus

Fonte: Relatório de gestão da SDS de 2008.

Conforme o relatório de gestão do Programa Gasoduto Coari-Manaus de 2009 foi repassado à SDS cerca de R\$ 40.095.859,32, esse recurso foi utilizado basicamente em ações de infra-estrutura nas comunidades, aquisição de bens comunitários, como ambulâncias, geradores de energia e em ações socioambientais, conforme o foco de cada projeto, no período entre 2006 a 2008.

Após essa breve caracterização do delineamento do Programa Gasoduto Coari-Manaus, torna-se necessário esclarecer que a análise apresentada a seguir resulta da coleta de informações da pesquisa de campo, por meio da realização de entrevistas com os seguintes atores sociais: o atual coordenador do Programa Gasoduto Coari-Manaus, o qual foi classificado como representante da SDS; 04 (quatro) servidores das instituições parceiras no desenvolvimento do programa que atuaram como coordenadores de projetos; e 06 (seis) comunitários de 04 (quatro) comunidades diferentes localizadas no município de Iranduba ao longo da rodovia Manoel Urbano que liga os municípios de Iranduba e Manacapuru, as quais foram beneficiadas com ações do programa.

Antes de iniciar especificamente a análise do conteúdo das entrevistas realizadas faz-se necessário apresentar um breve perfil dos dois segmentos de sujeitos entrevistados na pesquisa. Ressalta-se que foram criados códigos de identificação para os referidos sujeitos com o propósito de resguardar suas identidades. As informações que contextualizam o perfil dos entrevistados podem ser depreendidas nos quadros a serem apresentados a seguir:

Sujeito		Sexo	Titulação	Área de atuação	Vínculo institucional	Código de Identificação
Coord. Geral		M	Mestrado	Ciências Biológicas e Humanas	Comissionado	<b>Representante da SDS</b>
	Letramento	M	Graduação incompleta	Ciências Humanas	Terceirizado	<b>Parceiro A</b>
Coords. dos	Organização comunitária	F	Graduação incompleta	Ciências Humanas	Terceirizado	<b>Parceiro B</b>
	Meu lugar no mundo	F	Especialização	Ciências Humanas	Estatutário	<b>Parceiro C</b>

	Prevenção a todo gás	F	Doutorado	Ciências da Saúde	Estatutário	<b>Parceiro D</b>
--	----------------------	---	-----------	-------------------	-------------	-------------------

Quadro 4: Perfil Acadêmico e do vínculo institucional dos parceiros entrevistados

Fonte: Pesquisa de campo, 2010 – 2011.

Importante sinalizar que durante a realização da pesquisa de campo, os parceiros identificados no Quadro 4 já tinham concluído suas atividades de parceria com a SDS, e atualmente não desenvolvem nenhuma atividade com o programa em questão. Assim, é interessante observar que os parceiros A e B sinalizaram no momento da entrevista que os critérios utilizados para sua seleção foi principalmente a experiência em trabalhos desenvolvidos em comunidades ribeirinhas do Amazonas, mesmo diante do baixo nível de escolaridade destes profissionais, que no momento da contratação possuíam apenas o ensino médio completo e ingressam no ensino superior posterior ao início do programa.

No quadro a seguir é possível visualizar algumas informações sobre os comunitários entrevistados sob a condição de beneficiários do Programa Gasoduto Coari-Manaus:

<b>Comunidade</b>	<b>Nº. de famílias na comunidade</b>	<b>Sexo</b>	<b>Idade</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Posição na comunidade</b>	<b>Código de identificação</b>
São Pedro	150	M	não informou	Ens. Fund. Incompleto	Presidente	<b>Beneficiário A</b>
São Sebastião	200	M	48	Ens. Fund. Incompleto	Comunitário	<b>Beneficiário B</b>
Lago do Limão	600	M	56	Ens. Fund. Incompleto	Presidente	<b>Beneficiário C</b>
Lago do Limão	600	F	51	Ens. Fund. Completo	Presidente do grupo de mulheres	<b>Beneficiário D</b>
São José I	43	F	43	Ensino Méd. Completo	Comunitário	<b>Beneficiário E</b>
São José I	43	F	51	Ens. Fund. Incompleto	Comunitário	<b>Beneficiário F</b>

Quadro 5: Perfil dos comunitários entrevistados

Fonte: pesquisa de campo, 2010 - 2011

Em relação ao Quadro 5 que demonstra o perfil dos comunitários entrevistados, é interessante sinalizar que todos sempre viveram nas suas respectivas comunidades, assim o nível de escolaridade que possuem foi viabilizado por meio de projetos de educação oferecidos nas próprias comunidades, em muitos casos já na idade adulta, com exceção do *Beneficiário E* que realizou seu ensino médio na sede do município de Iranduba.

A análise das informações do levantamento documental permitiu identificar a estrutura organizacional da gestão em rede da SDS, focalizando o desenho institucional do Programa Gasoduto Coari-Manaus. Desse modo, após a apresentação do perfil dos sujeitos entrevistados, retoma-se a discussão dos resultados da pesquisa de campo, buscando identificar nas falas dos sujeitos que compõem a rede de atuação da SDS as principais características dessa gestão, tanto em relação aos parceiros quanto em relação às comunidades no desenvolvimento das ações do Programa, conforme demonstra o quadro a seguir com as principais categorias identificadas:

<b>Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.</b>	<b>Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados</b>
<b>Diversidade e quantidade de parceiros (interdisciplinaridade)</b>	<p><i>[...] eu falo que foi uma gestão em rede porque a saúde também entrou nessa questão [...]. (Parceiro C).</i></p> <p><i>[...] por entenderem que a questão do gasoduto não é só ambiental, mas social [...] porque nós entendemos que uma obra dessa dimensão tem um impacto ambiental, mas também tem um impacto social. (Parceiro D)</i></p> <p><i>Eu acho que foi um ganho para o Estado do Amazonas [...] juntar todos esses parceiros para somar esforços para resolver a problemática das pessoas [...]. (Parceiro B)</i></p> <p><i>[...] então a gente entende rede de uma forma horizontal e ela realmente teve uma participação dentro dos municípios de todos os gestores em todas as áreas. (Parceiro D)</i></p>
<b>Participação</b>	<p><i>[...] participativa sob o ponto de vista de querer que outras áreas entrem em ação. (Parceiro D)</i></p> <p><i>No início tivemos participação conjunta mesmo caminhamos juntos e depois a situação era mais nossa, o assunto tinha muito mais haver com a questão da assistência social (Parceiro C)</i></p> <p><i>[...] a metodologia utilizada foi gestão participativa porque as decisões vieram da base e não nossa e nem dos parceiros [...] e compartilhada entre os parceiros, porque nós repassávamos os recursos e eles executavam [...]. (Representante da SDS)</i></p>

Quadro 6: Principais características da gestão em rede da SDS apontadas pelos atores institucionais entrevistados. Fonte: pesquisa de campo 2010 – 2011.

Como pode ser observado no Quadro 6, as principais características da gestão em rede desenvolvida no Programa Gasoduto Coari-Manaus apontadas pelos entrevistados foram a diversidade e quantidade das instituições que fizeram parte da rede, especialmente pelo caráter interdisciplinar na sua composição para a execução das ações do programa e

realização das obras do duto, uma vez que é possível observar atores e instituições especializadas nas áreas de assistência social, saúde e educação em interação com outras áreas como as ciências exatas e naturais.

A segunda característica apontada pelos parceiros entrevistados diz respeito à participação dos atores, especialmente dos gestores municipais e das comunidades, no processo planejamento e implementação das ações. Corrobora-se com Wilhelm (1999) ao afirmar que a constituição de uma gestão social em rede implica trabalho conjunto de entidades de natureza diversa, não sujeita a hierarquização única. Considera-se de suma importância que entidades de distintas especialidades formem a rede da ação estatal, porém devem atuar de forma política, ou seja, a relação entre esses parceiros deve ser orientada a partir de acordos e decisões políticas que fundamentem os resultados das ações para uma direção (seja ela de compartilhamento ou centralização do poder), não se limitando apenas na mera atividade de repasses de recursos e execução das ações. Assim, deve-se enfatizar a necessidade de contar com a população também como parceira para o sucesso das ações, ou seja, a população deve ter vez e voz no processo de decisão das ações que lhes dizem respeito, pois só assim as demandas serão atendidas de forma condizente com as necessidades e a realidade dessas populações.

Bourguignon (2001) indica que na gestão em rede a sinergia e articulação entre as instituições e agentes por meio do compartilhamento de objetivos e ações são essenciais frente à problemática a ser solucionada. Desse modo, entende-se que a sinergia se traduz pela capacidade de somar esforços para o alcance de um objetivo comum, mas também se refere ao nível de articulação de informações e ações em busca de resultados coletivos. Com base nesta perspectiva, apresenta-se a visão do representante da SDS e dos parceiros sobre como percebem a sinergia e a articulação da rede de atores no desenvolvimento das ações do programa no quadro a seguir:

<b>Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.</b>	<b>Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados</b>
<b>Articulação das ações</b>	<p><i>Todas as ações do gasoduto não foram ações isoladas, por exemplo, a ação de educação estava dentro da educação ambiental que estava dentro da organização comunitária [...]. (Parceiro A)</i></p> <p><i>Foi uma articulação muito bem sucedida, [...] inclusive, utilizaram (os parceiros) bem o recurso e trouxeram os resultados que o programa queria.</i></p>

	<b>(Parceiro B)</b>
<b>Mobilização/disponibilização dos parceiros</b>	<p><i>[...] todas as secretarias, todos os serviços que foram necessários naquele momento respondeu positivamente [...] a área social ela é envolvente e envolve todos os segmentos, então houve excelente articulação. (Parceiro C)</i></p> <p><i>[...] houve um envolvimento direto, hierarquicamente, desde o alto escalão do prefeito até todas as secretarias desses três municípios [...] (Parceiro D)</i></p>

Quadro 7: Percepção da articulação e sinergia da gestão em rede da SDS apontadas pelos atores institucionais entrevistados

Fonte: pesquisa de campo 2010 – 2011.

Observa-se a partir das categorias identificadas no conteúdo das falas dos entrevistados no quadro 6 que a articulação da rede de atores parceiros no desenvolvimento do programa do gasoduto foi importante para o alcance dos resultados, mas essa articulação acabou com o fim das ações. Ora, se o objetivo do programa é promover a sustentabilidade é necessário que a articulação e sinergia da rede sejam cada vez mais fortalecidas para que as ações sejam também contínuas, de modo a desenvolver um processo de qualificação cada vez maior da política de sustentabilidade.

Um dos grandes entraves do desenvolvimento de uma boa articulação e sinergia na gestão social em rede do *Programa Gasoduto Coari-Manaus* foi a descontinuidade dos recursos financeiros. A articulação entre os parceiros não pode ser limitada devido a disponibilidade de tais recursos, seja por parte do Estado ou de qualquer outra instituição financiadora da ação, pois assim essa articulação estará condenada também à insustentabilidade das ações, e possivelmente apresentará grandes dificuldades para o alcance de seus resultados, o que alimentará um ciclo vicioso de construção de novas redes, com outros parceiros, também limitados sempre pela disponibilidades de recursos. E assim, sempre haverá descontinuidades das ações e enfraquecimento das políticas públicas e do capital social<sup>17</sup>, pois as ações de uma gestão pública conduzidas dessa forma não fortalecem os direitos e a ampliação da cidadania democrática.

Vê-se que tal fator foi o que mais prejudicou a sustentabilidade das ações e resultados da gestão em rede adotada no *Programa Gasoduto Coari-Manaus*, uma vez que a articulação e a sinergia entre os parceiros e a SDS ficou em muitos momentos, limitada ao

<sup>17</sup> Segundo Costa (2003) “o capital social: refere-se aos laços de confiança, de compromisso, de vínculos de reciprocidade, cooperação e solidariedade, capazes de estimular normas, contatos sociais e iniciativas de pessoas para aumentar o desenvolvimento humano e econômico.” (p. 154)

repassa dos recursos financeiros considera-se desta forma, que o Estado, representado nessa ação pela SDS, não usou de estratégias para desenvolver o processo de amadurecimento das relações entre os parceiros, o que é possível observar a partir do conteúdo da seguinte fala do representante da SDS:

*Acredito que a sinergia foi boa, aconteceu dentro do que foi estabelecido pela SDS, até porque era ela a detentora do recurso [...]* (**Representante SDS**)

Diante dessas exposições, corrobora-se com Costa (2003, p. 151) quando a autora afirma que a sinergia e a articulação dos membros de uma rede não são garantidas por leis, convênios ou contratos e sim por meio de um processo de amadurecimento contínuo que requer contínuas negociações construídas gradualmente, em que devem ser amadurecidas as relações de confiança, de reciprocidade, o aprendizado gerencial e democrático, à medida em que o objetivo comum é apropriado.

Considera-se com base em Baptista (2000) que o planejamento é fase primordial para o alcance de bons resultados na busca pela sustentabilidade. Um dos princípios fundamentais no processo de planejamento das ações é a participação da população no processo de tomada de decisão das ações, seja organizada através de movimentos da sociedade civil ou não, conforme prevê a Agenda 21 global e brasileira. Nesse sentido, buscou-se observar nos relatos dos representantes das instituições parceiras entrevistados como ocorreu o processo de planejamento das ações socioambientais do Programa Gasoduto Coari-Manaus, conforme apresentação abaixo:

*O ponto alto do programa foi a sua opção por gestão participativa. Então todas as ações, os projetos que foram executados nasceram através da consulta popular, através das reuniões de planejamento participativo [...]*. (**Representante SDS**)

*Primeiro houve diversas audiências públicas que definiam as linhas gerais de compensação e mitigação [...] que envolvia todos os setores tanto os governamentais como os não-governamentais, empresas ligadas indiretamente ou diretamente no gasoduto [...]*. (**Parceiro A**)

No início, quando cheguei o projeto já vinha sendo discutido. [...]. (**Parceiro B**)

*[...] se planejou as ações com maior facilidade, já baseado nas experiências que tínhamos em outros municípios.* (**Parceiro C**)

Verifica-se nas falas que o representante da SDS descreve um processo participativo realizado antes da consolidação das parcerias, o *diagnóstico participativo* que segundo o mesmo, foi realizado com a participação das comunidades. Assim, fica claro que os parceiros não participaram dessa fase do programa e que não contaram com a participação da população no planejamento de suas ações, porque já haviam sido identificadas as demandas. Há a justificativa de que o *Programa do Gasoduto* se refere a um programa de ações de mitigação e compensações ambientais, mas mesmo diante dessa realidade considera-se que a constituição de uma rede para efetivação de uma política pública como a política de sustentabilidade não deve ser uma rede transitória e temporária, sendo necessária a articulação dos parceiros desde a fase de identificação das necessidades, planejamento e especialmente tomada de decisões.

Diante destes dados, considera-se que a articulação e a sinergia dos atores da gestão em rede da SDS precisam ser mais qualificadas, não no sentido de adquirir conhecimentos, mas de fortalecer e amadurecer as relações e efetivar a democracia. Observa-se também que os parceiros não relatam a participação das comunidades no processo de planejamento das ações, o que fragiliza a política e concentra o poder nas mãos do Estado.

Parte-se do entendimento que para que uma gestão em rede possa ser efetivada, com sucesso, é extremamente necessária a participação das comunidades envolvidas, pois Castells (1999) sinaliza que assim como o *sistema organizacional em redes* pode significar fluidez e maior acesso a informações em tempo real, sinalizando um horizonte democrático de participação entre as sociedades, pode também significar a exclusão de grandes massas especialmente em nível local, se essas não passarem por um processo de qualificação para o acesso e uso das informações, a fim de utilizá-las como instrumentos de poder político para inserir-se como participante ativo nesse novo modo de gestão pública, uma vez que as redes constituem um conjunto de nós interconectados, onde os nós (conectores) são os detentores do conhecimento, da informação e, assim, do poder. Por isso, podem influir na própria estrutura social. Para isso, é necessário criar condições favoráveis como a ampliação de canais de debates e empoderamento político contínuo das populações locais no sentido de incentivar a cultura política de cada população ou comunidade.

Nesse sentido, entende-se que para haver parceria é necessário o estabelecimento de um diálogo aberto e democrático de negociação. Deste modo, foi perguntado aos comunitários sobre como aconteceu o planejamento e desenvolvimento do *Programa*

*Gasoduto Coari-Manaus*, visando saber se eles foram convidados a participar de alguma reunião ou mesmo capacitação com a equipe do programa. Visando analisar ainda a categoria sobre participação da população enquanto ator social ativo na gestão em rede, foi questionado aos comunitários entrevistados se eles consideravam que sua participação tinha sido importante para o bom desenvolvimento do programa. Observe as respostas condensadas nas categorias relacionadas no quadro a seguir:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.	Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados sobre participação no planejamento das ações	Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados sobre participação durante o programa
<b>Participação orientada para expressão</b>	<p><i>Sim, apresentaram, disseram como iam fazer, mostraram o projeto tudinho, [...] que ia ser favorável. (Beneficiário F, C. São José I)</i></p> <p><i>Sim, eles fizeram um bocado de reunião [...] mostraram que iriam ajudar só com a construção do centro social e da escola [...]. (Beneficiário E, C. São José I)</i></p> <p><i>Eles fizeram uma reunião com o povo no início logo [...] deixaram todo mundo a pá do que ia acontecer [...] (Beneficiário D, C. Lago do Limão)</i></p> <p><i>[...] eu acho que foi tudo esclarecido não teve problemas nenhum [...] (Beneficiário C, C. Lago do Limão)</i></p>	<p><i>[...] a comunidade quase toda participou. (Beneficiário F, C. São José I)</i></p> <p><i>Com certeza, se a gente não participar a gente não tem conhecimento, isso abriu a mentalidade [...] aí todas as orientações que nos tivemos nas reuniões serviu bastante [...] (Beneficiário A, C. São Pedro)</i></p> <p><i>[...] a gente sempre gosto de tá a pá de tudo, [...] sempre a gente procurava saber, sempre eu gosto de tá em reunião [...].(Beneficiário C, C. Lago do Limão)</i></p>
<b>Participação orientada para a decisão</b>	<p><i>Sim, Eles tinham tipo uma matriz de sustentabilidade, por onde ia passar o projeto eles avaliavam como que tava a situação da comunidade [...] o nosso como ficou no verde [...] (Beneficiário A, C. São Pedro)</i></p>	<p><i>[...] a gente tava lá cobrando, dizendo o que a gente precisava o que nós queria, [...] (Beneficiário D, C. Lago do Limão)</i></p>
<b>Não Participação</b>	<p><i>Eu não participei de reunião não. (Beneficiário B, C. São Sebastião)</i></p>	<p><i>Eu não senti que participei não [...] tinha um pessoal que disse que vinha, assim para incentivar mais a comunidade, mas até agora não vieram. (Beneficiário E, C. São José I)</i></p>

Quadro 8: Percepção dos comunitários sobre a participação da comunidade no planejamento das ações do programa

Fonte: pesquisa de campo, 2010 - 2011.

Observa-se que a maioria das falas dos comunitários está centrada na categoria participação orientada para expressão, que conforme Teixeira (2002, p. 27) tem caráter simbólico, pois “caracteriza-se por marcar presença na cena política”, sem necessariamente

ter algum impacto ou influência no processo decisório. Foi sob esse prisma que se identificou o modo de participação relatado na fala dos entrevistados, ficando claro que as reuniões apenas aconteciam para repassar informações, e não permitiam a participação ativa dos comunitários, pois não eram colocadas em discussão as decisões sobre as ações do *Programa*, a equipe de execução já tinha as finalidades das ações definidas e durante as reuniões apenas fazia com que as mesmas se tornassem públicas.

A categoria indicada como participação orientada para decisão é caracterizada ainda por Teixeira (2002), pela intervenção organizada dos atores da sociedade civil no processo decisório, apenas o conteúdo da fala de um comunitário foi identificado traços dessa perspectiva.

Vê-se nesse sentido, que apesar de terem sido convidados e participado de reuniões antes da implementação das ações do programa, os comunitários não foram inseridos na rede de gestão do programa como um ator social importante. Quando se analisa com bastante cuidado as narrativas, é possível depreender que nas falas dos comunitários Beneficiários E e F as reuniões se limitaram em apresentar à comunidade o que iria ser realizado, impossibilitando a participação efetiva dos comunitários, ou seja, eximindo a distribuição do poder de decisão.

Assim, verifica-se quão necessário se faz o processo de empoderamento político da população, pois conforme reflexão realizada anteriormente com base em Castell (1999) é também de extrema importância a *população criar uma cultura de participação*, para que sua participação se concretize de forma *política* nas questões que lhes dizem respeito.

Para Teixeira (2002), a *participação política* pode ocorrer via espaços institucionalizados de participação ou pela via da pressão, mobilização, debates públicos ou qualquer outro meio não institucionalizado, e possui como pressuposto básico tentar descentralizar a máquina estatal como forma de melhor atender às demandas da sociedade.

Desse modo, há grandes desafios para fomentar a participação efetiva das comunidades amazônicas nos processos decisórios da política de sustentabilidade do Estado, tais desafios para serem enfrentados requerem a *criação de estratégias criativas que sejam acessíveis* às comunidades, com base na adequação da linguagem, de forma que a população local possa se apropriar do objetivo comum dos projetos vinculados ao Programa Gasoduto

Coari-Manaus, que se propôs a realizar uma articulação da rede de instituições parceiras na busca pela sustentabilidade socioambiental a ser promovida pela política pública da SDS/AM.

Stroh (2009, p. 280) afirma que o planejamento de uma ação ambiental que atenda a dimensão social “requer a adoção de um novo olhar sobre as sociedades impactadas por planos, programas e projetos, dirigidos por conhecimentos antropológicos e pela atribuição de um papel de sujeito ativo aos grupos envolvidos”, de modo que esse novo olhar, ou seja, essa nova postura (dos planejadores) deve ser concretizada a partir da investigação dessa sociedade.

Desse modo, depreende-se que é necessária a realização de investigações profundas (pesquisas de qualidade) sobre a realidade das populações que serão atingidas pelas ações socioambientais, não apenas para que essas informações possam nortear os programas, mas para que possam apreender a dinâmica da realidade dessas pessoas e encontrar estratégias que possibilitem sua participação em todo o processo de implementação das ações que dizem respeito a sua vida real. Assim com base nos argumentos do autor é possível, afirmar que “o planejamento voltado para a sustentabilidade pressupõe a construção de novos paradigmas de planejamento que adote a intervenção interdisciplinar, o que se apresenta ainda como grande desafio diante do cientismo e do tecnicismo do saber científico” (STROH, 2009, p.289)

Observa-se ainda que quase a totalidade dos entrevistados consideraram sua participação importante para o desenvolvimento do programa, exceto um que demonstrou não ter havido incentivo por parte da equipe do programa para que a comunidade pudesse participar mais ativamente. Considerando que a participação suscita no sujeito um sentimento de pertencimento no qual ele “faz parte”, “toma parte”, “é parte”<sup>18</sup>, ver-se que ter a *participação social* como pré-requisito para o desenvolvimento sustentável como uma *alternativa de gestão em rede* está na contra-mão das preconizações neoliberais, uma vez que o neoliberalismo considera o indivíduo como categoria social e política, com autonomia referida a si mesmo, e não ao grupo a que pertence. Assim, considera-se a partir dos relatos dos comunitários, que eles só se vêem enquanto grupo, e consideraram a participação quando ela aconteceu de forma coletiva para o alcance de objetivos comuns.

Ressalta-se que cabe ao Estado enquanto ator central da gestão em rede prover as condições e os meios necessários para efetivar a participação da população nos processos

---

<sup>18</sup> Ver Teixeira (2002, p. 27)

relacionados a políticas públicas, especialmente a de sustentabilidade. Sob essa perspectiva, Viana (2005) destaca que o paradigma do desenvolvimento sustentável poderia mudar para o de *envolvimento sustentável*, pois o autor entende por este termo “conjunto de políticas e ações direcionadas para fortalecer o envolvimento das sociedades com os ecossistemas locais, expandindo os seus laços sociais, econômicos, culturais, espirituais e ecológicos com o objetivo de buscar a sustentabilidade em todas as dimensões” (p. 237).

Corroborar-se com a perspectiva que na gestão social em rede o Estado não deve perder sua centralidade (CARVALHO, 1999) enquanto órgão operador e responsável pela qualidade das ações públicas, sendo responsável assim pelo controle e avaliação dos serviços prestados pelos seus parceiros na implementação das ações, especialmente no que diz respeito à política de sustentabilidade. Cavalcanti (2002) reafirma essa visão quando ressalta que o Estado deve liderar o desenvolvimento de tal política, pois só o Estado possui capacidade para conduzir ações com as medidas de temporalidade necessárias a sustentabilidade. Sob essa ótica, buscou-se conhecer quais foram os critérios utilizados pela SDS na seleção de seus parceiros para o desenvolvimento das ações referentes ao *Programa Gasoduto Coari-Manaus*. As respostas dos atores da gestão em rede foram categorizadas e apresentadas no quadro a seguir:

<b>Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.</b>	<b>Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados</b>
<b>Credibilidade</b>	<i>A prioridade era ter credibilidade na região [...] respondendo às necessidades da comunidade [...] foi muito interessante porque sempre fazíamos seminários para trocar experiências entre as instituições e mostrar a integralidade das ações para que todos pudessem perceber o que era o programa. (Representante SDS)</i>
<b>Experiência</b>	<i>O critério principal era ter experiência na área, [...]. (Parceiro B)</i>
<b>Metodologia</b>	<i>[...] se a metodologia do parceiro se aplicava a linha de atuação ou não [...] o gasoduto fez diferente trouxe as demandas e aí foi atrás dos parceiros, [...]. (Parceiro A)</i>  <i>[...] a questão também da forma do trabalho, ser instituição que tivessem mais voltadas para a linguagem que as comunidades exigiam naquele momento. (Parceiro B)</i>

Quadro 9: Critérios utilizados pela SDS na seleção dos seus parceiros para implementar as ações do programa.  
Fonte: Pesquisa de campo 2010-2011.

É possível analisar a partir do conteúdo das falas dos entrevistados que os critérios utilizados para firmar parcerias com a SDS no desenvolvimento do *Programa* foram ter credibilidade, metodologia (participativa) e experiência na área de atuação em que se apresentava a demanda. É curioso observar que houve preocupação da SDS em verificar se a instituição parceira seria capaz de implementar as ações de forma participativa e, verificar também, como indicado na análise do Quadro 9, que não houve participação efetiva dos comunitários nem mesmo no processo de planejamento das ações a serem implementadas, sendo possível desvelar as contradições do discurso institucional apresentado pela SDS e as experiências vivenciadas pelos comunitários no desenvolvimento do programa em questão.

Ainda sobre essa análise, Stroh (2009) assevera que a metodologia capaz de orientar *ações de sustentabilidade do desenvolvimento* deve partir de premissas participativas, pois somente com a “participação ativa dos que recebem as intervenções, não apenas como meros objeto da ação, pode tornar os efeitos da ação implementada modificadora da realidade” (p. 289).

Corroborando com a perspectiva do autor, afirma-se que os resultados da pesquisa de campo sinalizam que a viabilização da participação ativa das populações das comunidades do Amazonas é um desafio político acima de tudo, pois durante a investigação *in loco* foi possível observar o interesse e a cultura de participação dos comunitários nas reuniões realizadas nas suas comunidades, pois há forte interesse em *estar a par de tudo*, sem que isso lhe permita a intervenção nas decisões já tomadas.

Segundo Carvalho (1999) um dos critérios básicos para o sucesso de uma gestão em rede é o *reconhecimento institucional*, ou seja, é importante que cada instituição que faz parte da rede (mesmo dentro de uma rede centralizada onde os parceiros estão ligados a um órgão que é representante central na gestão das ações) preserve a autonomia de sua identidade. Nesse sentido, a fim de verificar se os parceiros se identificaram quando implementaram ações nas comunidades, questionou-se aos comunitários quais serviços foram oferecidos e quais instituições estiveram presentes nas comunidades, visando depreender se houve autonomia dos parceiros no desenvolvimento das ações. Observe as respostas que se seguem:

[...] Não só vieram eles mesmos (equipe do gasoduto). (Beneficiário F, C. São José I)

[...] Não eu não lembro não, só falaram que eram do gasoduto. (Beneficiário E, C. São José I)

[...] *Eles trouxeram junto com eles, a SEAS [...] e, Amazonas -Tur que já tinha o trabalho de turismo que foi anexado, a e UFAM também.* **(Beneficiário A, C . São Pedro)**

[...] *Não, eu não lembro não (das instituições que prestaram esses serviços).* **(Beneficiário D, C. Lago do Limão).**

[...] *Eu acho que uma parceira também foi a SEDUC [...]* **(Beneficiário C, C. Lago do Limão)**

[...] *Eu lembro bem só do IDAAM que eles fizeram o curso de plantação e agricultura aqui na escola.* **(Beneficiário B, C. São Sebastião)**

É preciso ressaltar que quando se fala em distribuição de poder e ampliação da democracia a partir de uma gestão em rede, os resultados e os méritos resultantes dessa intervenção também devem ser apropriados de forma coletiva, ou então os resultados da gestão em rede será mais um instrumento de concentração de poder ou utilizado como instrumento de promoção política de cunho eleitoral por maus gestores de forma a manipular e confundir a população.

Observou-se durante a realização da pesquisa que os beneficiários têm muitas dificuldades em identificar do nome das instituições parceiras que desenvolveram as ações do programa nas suas comunidades. Entende-se que o esforço político de identificar as ações do programa apenas como *ação governamental do Estado*, abre brechas para que governo utilize o *Programa* de forma errônea, em momento político de contexto eleitoral, especialmente por meio da mídia. Verifica-se também nesta questão que não houve autonomia na preservação da identidade das instituições parceiras, critério esse apontado por Bourguignon (2001) como necessário para fortalecer a relação de respeito ao potencial de cada ator social integrante da rede de serviços, é importante ressaltar que os determinantes da relação entre os parceiros podem definir a continuidade e sustentabilidade das ações.

Ainda sobre a questão da centralidade da responsabilidade do Estado na gestão social, entende-se que a clareza de seu papel e seu posicionamento na gestão pública em rede, conforme Costa (2003, p. 290):

indica que a sinergia de uma rede de gestão social fracassa quando há ausência política e social do Estado, de modo que seu papel na rede é de indutor e/ou mobilizador, articulando-se a um conjunto de relações que ultrapassam a divisão público-privado, aumentando sua eficácia governamental, assim há a possibilidade de o Estado ir modificando sua identidade institucional de ator regulador da interação social construída historicamente.

Sob esse prisma, a Constituição Federal de 1988 já sinaliza a importância da descentralização das políticas públicas no sentido de possibilitar maior participação e controle social das ações públicas por parte da sociedade civil, especialmente no que diz respeito à descentralização das ações para a esfera municipal, acreditando que a administração local é capaz de melhor atender as necessidades reais da população local.

No que diz respeito à política pública de sustentabilidade no Amazonas, especialmente no caso do desenvolvimento do *Programa Gasoduto Coari-Manaus*, verifica-se que o governo do Estado têm modificado sua identidade institucional a partir de modificações internas no trato com a política pública de desenvolvimento sustentável, especialmente em relação as suas estruturas organizacionais, a medida em que vai construindo parcerias com instituições também governamentais, ampliando assim o seu leque de competência de modo a incentivar o funcionamento da rede dentro do próprio Estado. Os elementos que impulsionaram a SDS a buscar parceiras especialmente dentro da esfera do próprio Estado para implementação do programa do gasoduto, são relatados pelo coordenador do Programa da seguinte forma:

*[...] Tinha que ser realmente através de parcerias e eu acho que foi mais eficaz do que se nos tivéssemos trabalhado só com as prefeituras municipais, porque naquele momento, nas comunidades beneficiadas nós identificamos no diagnóstico socioeconômico que a relação de confiança deles com as administrações locais era muito baixa, eles eram de certa forma meio tutelados pelos vereadores, pelo poder político local, então a nossa análise naquele momento foi que se fizesse convênios e repassasse para as gestões municipais executarem eles não poderiam está, naquele momento, tão fidedigno ao que a comunidade queria, então nos resolvemos buscar um parceiro maior com experiência em cada segmento para obter melhor resultado com o programa e eu acho que foi eficiente[...]. Então a gente fez uma análise da capacidade de ação das prefeituras naquele momento e achamos que o caminho mais fácil seria buscar parceiros que já tinham bagagem naquele segmento, daí a necessidade de buscar mais de 49 instituições parceiras trabalhando no programa. (Representante SDS)*

No relato acima se constata que a tradição de tutela política exercida pelo poder local sobre a população apresenta-se ainda como forte obstáculo para a efetivação de uma política sustentável e na contra-mão dos princípios que norteiam a descentralização das políticas públicas em todo território nacional. Teixeira (2002, p. 165) sinaliza que um dos entraves para a viabilização da participação popular no nível dos governos locais e municipal é o fato da “maioria da população não está organizada ou se está, está de forma fragmentada”, o que

concentra certo poder político nas mãos dos partidos políticos, de modo que se deve ampliar o espaço para os movimentos e organizações da sociedade civil e movimentos que expressam os interesses locais para se efetivar a participação e co-responsabilidade com a população.

Frey (2003) problematiza que no Brasil há grandes impedimentos institucionais e culturais para que a *gestão social em rede* se efetive de forma democrática, uma vez que, historicamente as políticas sociais brasileiras apresentam forte tradição de paternalismo e clientelismo e, isso, aumenta as possibilidades de sustentar e perpetuar um sistema de dominação e controle incompatível com os princípios de democracia, participação e protagonismo social, já que as *redes de atores sociais* podem ser constituídas a partir da convergência de interesses movidos por diferentes formas de vínculos. E, como foi abordada no capítulo I, a trajetória das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Estado do Amazonas também é marcada por ações políticas não democráticas, as quais deixaram um grande legado de exclusão social à população amazonense.

Nesse sentido, com o objetivo de impedir que a *gestão social em rede da política de desenvolvimento sustentável da SDS* sirva somente de instrumento para reforçar as relações de poder existente, torna-se fundamental enfatizar que o verdadeiro papel do Estado enquanto gestor, além de garantir a participação social por meio da ampliação de canais de debates, é de realizar com compromisso as atividades de avaliação e controle social das ações executadas pelas instituições parceiras. Essa discussão será melhor apresentada no capítulo posterior, onde considera-se que os pressupostos teóricos da avaliação de políticas públicas devem ser apropriados por todos os atores sociais envolvidos nesse processo político.

## CAPÍTULO III

### O ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA GASODUTO COARI-MANAUS COMO PARÂMETRO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAZONAS

*A reforma de pensamento necessária  
é a que irá gerar um pensamento do contexto e do complexo.*

*Edgar Morin*

Este terceiro capítulo apresenta as principais reflexões teóricas a cerca da categoria de avaliação de política pública, focalizando especificamente os processos de implementação das ações do Programa Gasoduto Coari-Manaus realizados pela Secretária de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas e instituições parceiras.

Assim, neste capítulo debruça-se sobre o esforço de contemplar o objetivo específico da pesquisa: *analisar as ações do programa gasoduto Coari-Manaus a partir dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, focalizando as ações de participação e cidadania*, para tanto o capítulo foi estruturado em três tópicos. O primeiro aborda a discussão conceitual sobre a temática de avaliação de políticas públicas, explicitando a relevância social e política desse tipo de pesquisa social para o efetivo controle social das ações públicas e para melhoria da qualidade do atendimento a população, ou seja, sua importância enquanto instrumento de gestão do Estado e de controle social para a sociedade. O segundo tópico direciona as ponderações conceituais sobre avaliação de política pública para o *locus* específico da política de Desenvolvimento Sustentável da SDS/AM e marca algumas opções metodológicas fundamentais para o desenvolvimento de uma pesquisa avaliativa. O terceiro tópico apresenta o estudo de caso do Programa Gasoduto Coari-Manaus desvelando através das análises dos dados os processos de implementação do programa que indicam a eficiência, eficácia e efetividade das ações desenvolvidas.

### 3.1 - Avaliação de políticas públicas: aproximações conceituais e práticas necessárias.

Diante dos novos arranjos da gestão social emergentes no século XXI, que sinalizam para a necessidade de uma intervenção intersetorial da ação estatal, a avaliação de programas e projetos sociais ganhou uma centralidade maior na gestão das ações públicas do Estado, de modo que os mecanismos de controle passaram a ser menos burocráticos e mais voltados para aferir a eficiência, eficácia e efetividade dos resultados dos programas e/ou projetos sociais desenvolvidos no âmbito da gestão social do Estado. Assim, ratifica-se que a avaliação de qualquer projeto ou ação pública passa a ter um papel central no processo de planejamento das políticas sociais na contemporaneidade.

Com base nos argumentos de Belloni (2003) é possível considerar que a “política pública é uma ação intencional do Estado junto à sociedade”. Assim, por essa ação estar voltada à sociedade e envolver recursos sociais, a autora assevera que toda política pública deve ser “*sistematicamente avaliada* do ponto de vista de sua relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas” (grifo nosso) (p.45).

Conforme Silva (2001), a prática de avaliação da ação pública teve início a partir dos anos 60 nos Estados Unidos com base na perspectiva funcionalista, que previa a mensuração dos objetivos previstos por meio de instrumentos técnicos e metodológicos que desconsideravam os aspectos políticos e contextuais do objeto de avaliação. A importância de agregar os aspectos políticos ao processo de avaliação das ações públicas surgiu nos anos 90 e significou a ultrapassagem de um forte mito em relação à avaliação, no qual se considerava os resultados da avaliação inquestionáveis por serem quantificáveis, de modo que considerar os aspectos políticos da avaliação significa concebê-la para além de um processo burocrático que busca a defesa da sociedade a partir de abordagens que se propõem articular o método quantitativo com o qualitativo. A autora afirma que atualmente a avaliação refere-se a um “conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhada pelos membros de uma sociedade” (p. 20).

Ao contextualizar esse avanço, deve-se considerar que nos anos 80 no Brasil, com o processo de redemocratização política, os movimentos sociais amadureceram especialmente em relação a sua capacidade crítica e reivindicatória e, passaram a pressionar o Estado no

sentido de obter maior controle sobre sua relação com o mercado e a sociedade, é nesse contexto que a avaliação de políticas públicas e sociais se legitima no país.

Sob esse aspecto Gomes (2001) assevera que:

Na conjuntura de redemocratização, a avaliação de políticas sociais responde à necessidade de tornar os agentes do Estado plenamente responsáveis de suas ações, contribui no debate democrático na medida em que clarifica as escolhas públicas na compreensão coletiva de mecanismos sociais particularmente opacos. Procura-se desde então, modelos alternativos de avaliação que possam superar os limites do modelo tradicional que não dá conta das várias dimensões e complexidade da questão social (p. 24).

Diante desse novo contexto de entendimento e concepção de avaliação de política pública, a autora indica que “avaliar programas sociais é se interrogar a seu respeito, tentar elucidar sua finalidade, a forma como são produzidos os seus resultados e a que práticas sociais se articulam e reforçam”. Entende-se então com base nos argumentos da autora, que a avaliação impulsiona o efetivo exercício do direito democrático de controle social das ações públicas que desvela as opções políticas feitas no processo de decisão e implementação das ações públicas (GOMES, 2001, p. 25).

Belloni (2003, p.14-15) afirma que “a avaliação de política pública é um dos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão do Estado que visa o desenvolvimento de ações eficientes e eficazes em face das necessidades da população”. Desse modo, para autora, a avaliação de política pública deve ser entendida como um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento. Assim, faz parte do processo avaliativo de uma determinada política pública suas atividades de modo global, a saber: os processos de formulação e desenvolvimento, as ações implementadas ou fatos ocorridos, assim como os resultados alcançados, histórica e socialmente contextualizados.

Para a autora o processo de avaliação de uma política pública:

Trata-se de um processo sistêmico, isto é, envolve múltiplas observações, não sendo aceitável uma única observação no tempo ou um único instrumento de avaliação. Envolve a utilização de instrumentos e critérios, coerentes com o objetivo de avaliação, ao longo do processo. Significa, ainda, uma clara definição de um objeto de avaliação, suas características e particularidades (BELLONI 2003, p.26).

Belloni (2003) ratifica que a ênfase na compreensão contextualizada de todas as dimensões e implicações da política com vistas ao seu aperfeiçoamento buscam, necessariamente, o envolvimento de todos os sujeitos (internos – ligados diretamente à ação como os executores - e externos – aqueles que não fazem parte da execução ou mesmo do planejamento da ação) significativos ao objeto ou política avaliada. Conseqüentemente, os resultados da avaliação são relevantes não apenas para seus formuladores, mas para todos os setores sociais envolvidos ou atingidos com o objeto de avaliação. Assim, para a autora a avaliação de política pública alcança dois objetivos distintos: “o de autoconhecimento e de formulação de subsídios para a tomada de decisão institucional, com a finalidade de promover o aprimoramento da política implementada e a concretização dos objetivos da sociedade ou grupo social a que se destina” (Idem, p. 27).

A autora identifica que a avaliação de uma política pública beneficia de modo mais imediato e objetivo os formuladores e executores da política avaliada, ao oferecer elementos de aperfeiçoamento de suas ações. Nesse sentido, é fundamental que a avaliação aponte alternativas de ações modificadoras da atuação institucional dos formuladores e dos executores de políticas públicas. É indispensável ainda que a avaliação ofereça aos beneficiários da política pública e às suas entidades representativas elementos para orientar sua estratégia político-social na defesa de seus interesses.

Aguilar & Ander-Egg *apud* Belloni (2003, p. 20-21) sintetizam que:

[...] a avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida com o objetivo de identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos.

Assim, esse tipo de pesquisa busca comprovar a extensão e o grau em que se deram estas conquistas, de tal forma que sirva de base ou para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados.

Mesmo sendo o processo de avaliação de política pública uma responsabilidade eminente do Estado, corrobora-se com Gomes (2001) ao afirmar que os objetivos da avaliação não podem se restringir a oferecer apenas elementos de aperfeiçoamento da atuação do

Estado, uma vez que este é o maior executor das políticas públicas, mas ampliar a participação da sociedade civil, pois a avaliação no campo social tem como missão: “realimentar as ações buscando aferir resultados e impactos na alteração da qualidade de vida da população beneficiária”, sendo os resultados da avaliação de uma política pública capaz de revelar os contornos e tendências que marcam a política social (p. 27).

A autora enfatiza que para a avaliação de uma política pública cumprir sua missão “deve se estender para além das fronteiras de um programa social, condicionados pelos elementos conjunturais e estruturais da sociedade” (p. 28). Assim, a avaliação não se refere apenas às metas estabelecidas no programa ou objeto da política em questão, mas sobre tudo para as mudanças que ocorreram na prática por influência da ação pública, na vida das pessoas. Silva (2001) ratifica que a avaliação de políticas e programas sociais trata-se necessariamente de uma análise valorativa, ou seja, não se trata de um ato neutro nem exterior às relações de poder, mas é um ato eminentemente político associado ao contexto de um programa público, que exige uma postura de objetividade e de independência, sendo uma atividade interdisciplinar que deve expressar a realidade avaliada.

Diante das argumentações desses autores, considera-se a avaliação de política pública um processo necessário para a promoção de uma política de sustentabilidade do desenvolvimento, uma vez que a avaliação enquanto pesquisa social é capaz de direcionar as ações do Estado de forma mais democrática e adequada à realidade das populações atingidas por tais ações. A contínua avaliação da implementação de ações públicas também se apresenta como importante instrumento para ampliar e fortalecer a participação ativa dos cidadãos em todo processo político, o que abre a possibilidade de fortalecer a *gestão social em rede* no que tange ao seu objetivo de distribuição de poder com a sociedade.

Sob essa perspectiva, a avaliação de política pública deve ser conduzida de forma interdisciplinar e democrática para que possa ter sempre em foco suas principais finalidades: servir de aprimoramento para a gestão das ações públicas e subsidiar o controle social das ações, não se limitando apenas em atividade de prestação de contas e produção de informações de resultados que em algum momento podem ser manipulados de forma errônea e antidemocrática por conta do jogo de interesse da arena político-econômica. Mas sim deve servir para ampliar cada vez mais a participação da população local na produção das informações de avaliação para a sociedade, tornando o processo avaliativo um instrumento de construção social importante para a concretização da cidadania.

### **3.2 - Caracterização do tipo de avaliação realizada: definições conceituais e escolhas metodológicas.**

Diante das considerações anteriores, é imperativo ressaltar a importância do processo de avaliação das políticas públicas que objetivam promover o chamado desenvolvimento sustentável, uma vez que, esse tipo de política é permeado por um imenso grau de complexidade ao lidar com conflitos de interesses em todas as esferas de sua atuação, além de ter que guiar as ações públicas ancoradas em novo formato de gestão social, mediante uma articulação de diversos e diferentes atores por meio de redes de enfrentamento das questões socioambientais, cuja atuação deve se pautar em um novo paradigma de relacionamento do homem com a natureza e a sociedade.

Assim, considera-se que o processo de avaliação de uma política de desenvolvimento sustentável deve estar baseada no princípio da democracia e a favor dos reais interesses das populações locais, uma vez que a avaliação enquanto pesquisa social não é neutra e exerce poder político sob o processo decisório de formulação e reformulação das práticas públicas.

A vasta literatura sobre avaliação de políticas públicas apresenta grande diversidade de tipos e formas de se realizar uma avaliação, demonstrando a complexidade desse campo de estudo. Silva (2001) desvela que uma avaliação de política pública sistemática se identifica a partir de respostas básicas que indicam as escolhas que deve ser feitas em relação ao processo de avaliação, a mesma autora diz ainda que uma avaliação bem realizada é aquela que contextualiza da melhor forma o seu objeto. Para tanto, uma avaliação sob essa perspectiva deve responder algumas questões<sup>19</sup> propostas pela autora. Com base nesta perspectiva, a seguir será apresentada uma caracterização da pesquisa avaliativa realizada neste estudo de caso.

A primeira questão está relacionada à “quando avaliar?”, já que a avaliação de um programa social pode acontecer antes, durante e depois da ação implementada, sob esse aspecto destaca-se a clássica distinção entre dois tipos apresentadas por Barreira e Carvalho (2001) da seguinte forma:

---

<sup>19</sup> Silva (2001) afirma que uma avaliação sistemática ou pesquisa avaliativa se propõe responder determinadas questões básicas: Quando avaliar, Onde avaliar, Para quem avaliar, Que avaliar, Por que avaliar, Para que avaliar, Quem e Como avaliar? (p. 49 – 52).

- *Avaliação do tipo ex ante*: ocorre geralmente nas fases de preparação e formulação, visando produzir orientações, parâmetros e indicadores que se incorporem ao projeto, melhorando seu desenho e suas estratégias metodológicas de implementação. O principal objetivo deste tipo de avaliação é de fixar um ponto de partida que permita comparações futuras (linha de base ou tempo zero);

- *Avaliação do tipo ex post*: ocorre após a implementação do programa, visando verificar os graus de eficiência e eficácia com que as ações implementadas estão atendendo a seus objetivos, buscando avaliar a efetividade do programa, ou seja, seus resultados, impactos e efeitos.

Retomando a contextualização do objeto deste estudo de caso realizada no capítulo II, em que foi ressaltado que o *Programa Gasoduto Coari-Manaus* foi proposto para mitigar os impactos socioambientais da população residente na área de abrangência da construção do duto que pretende ligar a base petrolífera de Urucu em Coari/AM à Manaus (capital do Amazonas), pode-se afirmar que a pesquisa realizada neste estudo se caracteriza como uma avaliação do tipo *ex post*, pois focalizou as ações já realizadas pelo programa para atender às necessidades socioambientais da sua população-alvo. Essas ações visaram três diretrizes de atuação: a promoção da cidadania, a geração de renda e a conservação ambiental e foram desenvolvidas entre no período de 2006 a 2008.

Em relação à segunda questão: “onde avaliar?”, a mesma já foi respondida quando foram identificadas as 6 (seis) comunidades ribeirinhas do município de Iranduba/AM e as instituições visitadas (SDS e parcerias) como *locus específicos* do sistema SDS que deu origem às informações. A terceira questão “para quem avaliar?”, considerando que são inúmeros os destinatários da avaliação, centrou-se em destinar o estudo aqui realizado para dois seguimentos específicos:

- Os executores do programa – a fim de fornecer elementos qualificados para o aperfeiçoamento no processo de decisão;
- O público-alvo e a sociedade em geral – para que sirva como instrumento de controle social e ampliação do processo de empoderamento político e emancipatório.

Com relação ao objeto ou conteúdo da avaliação (que avaliar?), corrobora-se com Barreira e Carvalho (2001, p 35-37) ao afirmar que os critérios que devem ser empregados na

pesquisa avaliativa dizem respeito à eficácia, eficiência e efetividade, os quais as autoras definem da seguinte forma:

**Eficácia** - no plano mais geral, a eficácia de um dado programa ou política social diz respeito à relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro, ou seja, expressa o grau do resultado atingido;

**Eficiência** - diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos, ou seja, é a relação entre o previsto e o realizado. Refere-se à otimização dos recursos utilizados, indica a produtividade das ações desenvolvidas;

**Efetividade** - refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Ou seja, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide. Procura dar conta dos resultados econômicos e sociais das políticas públicas.

Tais indicadores de avaliação nortearam a análise do conteúdo das narrativas dos sujeitos entrevistados neste estudo de caso. Ressalta-se que a discussão conceitual destes indicadores será apresentada de forma mais profunda posteriormente, conforme forem sendo apresentados os resultados da pesquisa.

Sobre a questão “por que avaliar?”, é importante que se deixe claro que a razão do desenvolvimento deste estudo é extremamente de ordem política, uma vez que se busca a verificação dos propósitos do programa em relação aos princípios de sustentabilidade socioambiental e justiça social. Portanto este estudo vislumbra especialmente a possibilidade de servir como instrumento para a sociedade, qualificando-a para os momentos de pressão e controle social sobre o Estado.

A finalidade do estudo (para que avaliar?) é subsidiar tomadas de decisões de cunho político e democrático, em que a população possa atuar de forma efetiva e instrumentalizada. Considera-se que as informações e análises poderão indicar limites da ação, mudanças e potencialidades desveladas no processo de investigação. Assim, tem-se como finalidade demonstrar a necessidade de alteração da prática da ação pública, tendo como referência as demandas sociais.

Em relação à definição de ser avaliação interna ou externa, sabe-se que o ideal, conforme indicado por Silva (2001), seria as avaliações serem realizadas por sujeitos internos

e externos à ação pública, porém, esse estudo caracteriza-se por uma avaliação externa, uma vez que a avaliadora não faz parte da equipe de execução da ação ou nem mesmo fez parte do seu processo de planejamento. Destaca-se, porém, que os atores envolvidos nesse estudo são o público-alvo e a equipe executora da ação, compreendidos como partícipes de numa gestão em rede articulada pelo Estado. Assim, considera-se que os resultados do estudo expressam as contradições e complexidades da relação entre os atores internos (profissionais) e externos (beneficiários) envolvidos na ação.

A última questão proposta por Silva (2001) diz respeito à escolha do tipo de avaliação adotada no estudo. A autora alerta que se deve levar em conta a existência de inúmeros tipos de avaliação, indicando, ainda, que um único método não é suficiente para realizar uma avaliação, sendo esta escolha condicionada conforme certos princípios próprios da pesquisa avaliativa.

Nesse sentido, para identificar o tipo de pesquisa avaliativa adotada neste estudo de caso do *Programa Gasoduto Coari-Manaus* apóia-se nos argumentos de Barreira e Carvalho (2001), que fazem a seguinte distinção quanto à sua natureza da avaliação de política pública:

- Avaliação de *resultados* - quando se quer saber o quanto e com que qualidade os objetivos foram cumpridos.
- Avaliação de *processo* - quando têm como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas, e “seu objetivo é fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível” (Idem, p.19-20).

Barreira e Carvalho (2001) indicam que as políticas são animadas por pessoas ou grupo de pessoas que a fazem segundo seus interesses, seus valores, suas opções e suas perspectivas que não são consensuais nem unânimes, para a autora isso faz com que a avaliação de processos se torne ainda mais complexa, pois busca conceitos e modelos de análises capazes de captar o sentido e a lógica de programas movidos por tais interesses, conflitos e eventuais negociações. Sobre essa questão a autora analisa que:

[...] em cada política ou programas, sua estratégia de implementação, constituída primordialmente por decisões acerca de características ou dimensões de processo, tais como a dimensão temporal; os atores estratégicos a serem mobilizados, nos diferentes estágios, para apoiar a implementação do programa; os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolverá a implementação etc. Quando completa, a avaliação de processo deve envolver também a avaliação das estratégias que orientaram a implementação, aferindo

em que medida tiveram ou não tiveram êxitos, garantiram ou dificultaram o sucesso do programa. (p.27)

Desse modo, as autoras sintetizam que:

As avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados. (p.30)

Diante do exposto e da inviabilidade de pesquisar os impactos das ações do programa do gasoduto de forma mais aprofundada, optou-se por realizar uma avaliação de processo da implementação desse programa, por entender que o desvelamento dos indicadores desse tipo de avaliação é capaz de relevar as relações dialéticas de contradições e conflitos de interesses que orientam a implementação da política de sustentabilidade no Amazonas e identificar suas verdadeiras práticas no cotidiano da vida das comunidades ribeirinhas.

### **3.3 - O Programa de Desenvolvimento Sustentável Gasoduto Coari-Manaus nas teias da avaliação de processo de política pública.**

Para Barreira e Carvalho (2001) a questão básica que norteia a avaliação de processos é a de detectar os condicionantes, no plano dos processos, dos êxitos ou dos fracassos dos programas. É também a de saber se outras alternativas de processos garantiriam melhores resultados, ou, inversamente, se os mesmos resultados poderiam ser alcançados com alternativas menos caras ou mais rápidas.

As autoras apresentam uma metodologia de análise de processo identificando os principais subprocessos ou sistemas no processo gerais de implementação, essa metodologia apresentada pelas autoras nos permite relacioná-la com os critérios básicos adotados na investigação (eficiência, eficácia e efetividade). Os sistemas propostos são os seguintes:

- *Sistema gerencial e decisório* – diz respeito à estrutura hierárquica do programa, seus graus de centralização ou descentralização, de autonomia ou dependência das partes, de um lado, e as características da gestão do tempo e da capacidade de implementar decisões de que dispõe os gerentes.

- *Processos de divulgação e informação* - refere-se ao sistema de meios de divulgação junto aos seus públicos internos e externos, bem como de informação qualificada (isto é, clara e suficiente) entre agentes implementadores e beneficiários. Podem daí ser extraídos os indicadores que “medirão” os níveis de qualidade desse processo: clareza, abrangência e suficiência das informações; agilidade do fluxo etc.
- *Processos de seleção* (de agentes implementadores e ou de beneficiários) – indicadores que desvelam que sistemas e critérios de seleção foram utilizados dos agentes da implementação e dos grupos beneficiados.
- *Processos de capacitação* (de agentes e ou beneficiários) – visam analisar os sistemas e resultados dos processos de capacitação internas ou externas realizados no programa para os atores da implementação ou até mesmos para os beneficiários.
- *Sistemas logísticos e operacionais* (atividade-fim) – trata-se de saber sobre a suficiência dos recursos financeiros para os objetivos propostos.
- *Processos de monitoramento e avaliação internos* – buscar identificar a hierarquia de procedimentos avaliativos relacionados ao programa, como se desenvolvem, quem participa das avaliações etc.

Algumas análises já realizadas no capítulo II sobre a *gestão social* contemplam os critérios de avaliação do sistema gerencial e decisório, de divulgação e informação e de seleção. Com o foco nos indicadores de avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade do desenvolvimento de um programa social será apresentada, a seguir, a análise de conteúdo das narrativas (fala dos sujeitos de pesquisa) levantadas por meio das entrevistas realizadas neste estudo de caso. Assim, no desenvolvimento da discussão dos resultados da pesquisa serão identificados os *principais subprocessos ou sistemas no processo geral de implementação do Programa Gasoduto Coari–Manaus*, relacionando-os e apontando a que sistema se referem em cada momento que se fizer oportuno.

Destaca-se que no momento do levantamento documental da pesquisa houve grandes dificuldades de acesso às informações e documentos institucionais, o que não permitiu identificar as metas e objetivos específicos do programa, prejudicando assim o estudo avaliativo, de modo que em alguns momentos serão utilizados os indicadores básicos de sustentabilidade apontados por Sachs (1993) e (2002) no referencial teórico para realizar as análises avaliativas.

Sobre essa questão, ressalta-se que a falta de acesso às informações, especialmente as referentes às políticas públicas sociais, fere o *princípio da publicidade*, que permeia toda a atuação da administração pública, direta, indireta ou funcional, nos termos do artigo 37º da Constituição Federal. Deste modo, corrobora-se com Furriela (2002) quando argumenta que o direito de acesso à informação é indispensável para a garantia do direito ao meio ambiente equilibrado e saudável, direito este amplamente citado na Agenda 21 e que está consolidado em tratados internacionais, garantido no ordenamento jurídico brasileiro e indispensável para a promoção do desenvolvimento sustentável em qualquer sociedade.

Assim, faz-se necessário antes de iniciar as análises resgatar de forma breve e didática o objetivo, a missão e demais informações do Programa Gasoduto Coari-Manaus obtidas no levantamento documental e pesquisa bibliográfica, uma vez que essas informações serviram de pressupostos básicos de verificação.

<b>Itens</b>	<b>Discurso Institucional da SDS/AM sobre o Programa Gasoduto Coari-Manaus obtido em Levantamento Documental</b>
<b>OBJETIVO</b>	Atenuar os impactos, multiplicando seus benefícios ambientais e sociais, promovendo o desenvolvimento sustentável dos moradores residentes nas comunidades da área de influência do gasoduto Coari-Manaus.
<b>MISSÃO</b>	Promover o desenvolvimento sustentável das comunidades residentes na área de influência do Gasoduto Coari-Manaus, como estratégia de mitigação dos impactos do empreendimento, em três frentes de atuação: promoção da cidadania, geração de renda e conservação do meio ambiente.
<b>PÚBLICO-ALVO</b>	Moradores residentes nas comunidades da área de influência do gasoduto Coari-Manaus nos municípios de Anamã, Anori, Caapiranga, Codajás, Coari, Iranduba, Manacapuru e Manaus.

Quadro 10: Diretrizes do Programa Gasoduto Coari-Manaus  
Fonte: Relatório de gestão da SDS de 2008

### 3.3.1 – Avaliação de processo com foco na eficiência

Sabe-se que a eficiência diz respeito à otimização dos recursos utilizados no programa, ou seja, indica a relação do esforço empregado na implementação das ações e os resultados alcançados (ARRETCHE 2006). Desse modo, este indicador de avaliação está relacionado aos sistemas logísticos e operacionais indicados por Barreira e Carvalho (2001) para a avaliação do processo de implementação da política pública.

Aponta-se que os dados sobre eficiência do programa gasoduto foram obtidos a partir de entrevistas realizadas com o coordenador geral do programa e com os coordenadores de seus respectivos projetos, que foram executados pelas instituições parceiras. Assim, as informações apresentadas a seguir dizem respeito ao seguinte questionamento: “*você considera que os recursos financeiros, materiais e físicos disponibilizados pela SDS foram suficientes para a realização das ações e alcance dos objetivos propostos?*”

<b>Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.</b>	<b>Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados</b>
<b>Modo de utilização</b>	<p>[...] acho que o gasoduto conseguiu utilizar bem os recursos. <b>(Parceiro A)</b></p> <p>[...] Eu diria que eles não foram suficientes porque foi preciso outro convênio para gente poder atuar na geração de renda [...]. <b>(Representante da SDS)</b></p>
<b>Planejamento</b>	<p>[...] existia uma expectativa de que se pudesse resolver situações que iam além do valor, necessidades mesmo especiais como moradia e o recurso disponível que tinha não dava para atender essa demanda [...]. <b>(Parceiro B)</b></p> <p>[...] o recurso recebido deu para aquilo que estava programado sem problema nenhum, tudo o que foi programado foi executado. <b>(Parceiro C)</b></p>
<b>Disponibilidade de recursos</b>	<p>[...] tinha um carro pra fazer as viagens, tinha recursos para pagar transporte, todas as necessidades foram atendidas totalmente. <b>(Parceiro B)</b></p> <p>[...] o básico para realizar as ações a gente tinha: a lancha para o deslocamento, o barco. <b>(Parceiro A)</b></p>
<b>Contrapartida financeira do Parceiro</b>	<p>[...] a SEAS em contrapartida contribuiu com a liberação dos técnicos e o pagamento das diárias e despesas dos técnicos da secretaria. <b>(Parceiro C)</b></p> <p>[...] teve toda uma contrapartida da FUAM que considerou que o projeto de era importante e iria dar bastante visibilidade a instituição, e que portanto, a gente assumiria alguns ônus e a equipe toda também era da FUAM. <b>(Parceiro D)</b></p>

Quadro 11: Suficiência dos recursos financeiros, materiais e físicos sob a ótica dos atores institucionais.  
Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010 - 2011.

Observa-se que os fatores que atuaram como positivos ou negativos para a suficiência dos recursos financeiros dizem respeito à boa ou má utilização dos recursos, de modo a ser evidente uma contradição e complexidade na relação entre a SDS e as instituições parceiras no que se refere a essa questão da suficiência dos recursos, pois o parceiro A, mesmo sinalizando a insuficiência dos recursos, indica que eles foram bem utilizados, por isso foi possível realizar as ações. Já o próprio representante da SDS relata insuficiência dos

recursos, uma vez que foi necessário buscar outras fontes de financiamento, o que alude à má utilização dos recursos. O parceiro B considera que o planejamento das ações e do custo orçamentário não contemplou todas as necessidades da população. Nas falas dos parceiros C e D visualiza-se que houve contrapartida financeira da instituição para realização das atividades, observa-se ainda o relato da disponibilidade de recursos, especialmente os voltados para locomoção e transporte da equipe nas falas dos parceiros B e A.

Ressalta-se, com base no referencial teórico utilizado que essa ação de contrapartida é vista como importante sob a ótica dos princípios de uma gestão em rede, porque pode ser considerado um elemento facilitador para a apropriação do objetivo comum e fortalecimento da articulação da rede.

Constata-se então, que os recursos não foram suficientes para realização completa do programa, uma vez que foi necessária a realização de outro convênio financeiro, para que o eixo de atuação voltado para a geração de renda fosse contemplado, o que, segundo informações do coordenador, está sendo desenvolvido no decorrer do ano de 2011. Diante dessas informações, pode-se inferir a ineficiência do programa uma vez que os recursos não possibilitaram o alcance de todos os resultados (geração de renda) no tempo previsto ou mesmo no menor tempo possível.

Assim, conclui-se que a não eficiência dos recursos financeiros teve como elementos dificultadores: *o modo de utilização dos recursos e o planejamento inadequado*. Pois, se os profissionais entrevistados afirmam ter sido realizado diagnóstico e planejamento participativo, como sinalizado no Cap. II, como pode ter sido insuficiente os recursos disponibilizados, no que se refere ao elemento facilitador foi sinalizada a *contrapartida financeira* disponibilizada pelas instituições parceiras, uma vez que essa condição possibilitou operar a ação no menor tempo possível para o alcance dos resultados. Seria então a contrapartida de recursos por parte das instituições parceiras na implementação da política de desenvolvimento sustentável um fator crucial para a eficiência de sua ação? Essa questão fica direcionada para os gestores, uma vez que essa contrapartida de recursos dos parceiros também é um elemento a ser considerado na constituição de uma gestão em rede, pois os níveis de dependências e graus de qualidade de autonomia dos parceiros são concretizados na medida em que são estabelecidas com clareza as responsabilidades e papel de cada um.

Outra questão importante a ser indicada na análise sobre a suficiência dos recursos do programa diz respeito a sua continuidade, uma vez que uma ação voltada para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento não pode ser em si limitada. Arretche (2001) enfatiza que o atual contexto político e econômico revela uma tendência de racionalização e escassez dos recursos públicos, o que torna a busca pela eficiência um esforço múltiplo para minimizar custos. Contudo, bem mais do que isso, a eficiência dos programas sociais deve ser buscada com um objetivo democrático por dois motivos: primeiro, porque toda ação pública é implementada por meio de recursos públicos advindos das contribuições sociais. Segundo, porque probidade, competência, transparência e eficiência no uso dos recursos públicos são condições mínimas para um regime democrático e condições necessárias de sustentabilidades das ações.

O controle social sobre o uso dos recursos das ações públicas também é uma estratégia para obter maior eficiência nos programas sociais. Desse modo, faz-se necessário incluir as populações impactadas neste controle social, com ações de monitoramento fiscal dos orçamentos, pois só a partir de um efetivo controle social será possível ter uma visão aprofundada da realidade e das necessidades da comunidade, possibilitando que os gastos sejam voltados para atender as verdadeiras necessidades da população.

Conforme as informações obtidas nos relatórios de gestão da SDS os recursos utilizados no programa teve boa parte destinada a construção e aquisição de equipamentos para atender as necessidades de infra-estrutura das comunidades. Nesse sentido foram repassadas para as comunidades por meio de termo de adesão cerca de 160 embarcações de pequeno porte<sup>20</sup> para serem utilizadas no transporte de atendimento a saúde<sup>21</sup>, transporte escolar e transporte de auxílio ao escoamento de produção. Segundo informações dos relatórios de gestão foram entregues também 23 centros sociais e 19 escolas com arquitetura diferenciada, 23 centros sociais e 67 poços artesianos.

Apresenta-se seguir imagens obtidas na pesquisa de campo da escola, do centro social e do poço artesiano construído pela SDS através do programa na comunidade de São José I, localizada há 15 km do ramal Januari no município de Iranduba/AM, a qual possui 43 famílias.

---

<sup>20</sup> Entre canoas de alumínio cobertas e canoas tipo motores rabetas

<sup>21</sup> Ambulanchas



Figura 2: Escola Comunitária  
Silva, 2011



Figura 3: Escola Comunitária  
Silva, 2011



Figura 4: Centro Comunitário  
Silva, 2011



Figura 5: Poço Comunitário  
Silva, 2011

Ainda com relação à suficiência dos recursos considera-se que outro fator que contribuiu significativamente para a não otimização dos recursos é exatamente a questão do acesso as comunidades amazônicas por conta da própria geografia da região, conforme relata o representante da SDS na fala a seguir:

*[...] A questão das condições geográficas encarecem muito os materiais, o que a gente chama de “custo amazônico” que é muito alto, para você ter uma idéia, nos comprávamos, por exemplo, uma carrada de areia que custava entorno de R\$ 150,00 reais em Manacapuru para levar para cabeceira do Anamã, para esse carrada chegar lá era um custo de R\$ 300,00 reais, então duas vezes mais o valor do produto só com locação de balsa, reboque, alimentação para o pessoal, embarque, desembarque, então o custo de logística, chamado custo amazônico é um negocio absurdo e isso quebra qualquer projeção financeira aliada à diversidade física da região, como cheia, seca, enchente, muitas áreas de várzea que na seca você não consegue chegar e no pico da cheia não se pode fazer nada porque não tem terra onde era a maioria das comunidades, onde nós tivemos mais facilidade foi Iranduba e Manacapuru, porque tem ligação rodoviária (**Representante SDS**).*

O representante da SDS relatou as especificidades geográficas e climáticas da Amazônia como fatores que dificultaram o planejamento financeiro dos programas sociais. Considera-se que as particularidades de acesso e exequibilidade são situações *sine qua non* para eficiência de um planejamento específico de ações públicas no Amazonas, pois cada comunidade da região vivencia realidades muito particulares e, de acordo com as condições climáticas e territoriais sobre as quais estão alocadas, algumas mais próximas aos rios têm sua principal atividade econômica voltada para pesca, outras residentes em terras de várzea centram-se no plantio, outras ainda mais próximas as florestas voltam-se ao extrativismo, a produção do artesanato e outras atividades, ou seja, cada comunidade se caracteriza como um sistema complexo (DORNELLES, 2008).

Em relação ao alcance da eficiência no que diz respeito à suficiência (quantidade) e adequação (qualidade) dos recursos humanos, que é elemento essencial para a eficiência da ação pública, especialmente quando se trata de ações que objetivam a sustentabilidade, os entrevistados expressaram suas idéias conforme demonstra o quadro a seguir:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.	Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados
<b>Contratação temporária</b>	<i>Os parceiros que não tinham dentro do seu quadro, profissionais específicos para essa ação, o programa viabilizou contratação temporária [...]. (Representante SDS)</i>  <i>[...] tivemos que tabular os dados, aí nos contratamos uma pessoa para fazer isso. (Parceiro C)</i>
<b>Déficit na quantidade</b>	<i>Em qualidade sim, eu acho que foram adequados, mas não suficientes, pela extensão do programa, se houvesse uma quantidade maior de pessoas atuando poderia ter resultados melhores (Parceiro A)</i>  <i>[...] nós precisávamos de coordenações locais [...]. (Parceiro D)</i>
<b>Qualificação e experiência</b>	<i>[...] realmente tinham uma qualidade, [...] não pegaram somente pessoas que tinham bom currículo em termos de formação, mas que tivessem um currículo de experiência, isso foi um diferencial [...]. (Parceiro B)</i>

Quadro 12: Suficiência e adequação dos recursos humanos conforme percepção dos atores institucionais  
Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010-2011.

O trabalho socioambiental volta-se principalmente para a mobilização do *capital social* no sentido de transformação da sua relação entre sociedade e natureza. Nesse sentido, Elvira *apud* Gomes (2005) sinaliza que o atendimento das demandas ambientais pode contribuir para criação de empregos estáveis e de qualidade, as considerações sobre suficiência e adequação dos recursos humanos apresentadas no Quadro 12 nos permite inferir que a quantidade de profissionais disponíveis para a ação do programa em questão expressa um elemento negativo (obstáculo) para a eficiência do programa, primeiro pela forma de contratação dos profissionais uma vez que a contratação temporária não permite que o profissional forme vínculos de confiança e conhecimento da realidade da população, o que fragiliza não só as condições de trabalho dos profissionais, mas a possibilidade de desenvolver a autoconfiança na comunidade para assim promover a autonomia. Esse é um processo importante para as comunidades porque ao formar vínculos de confiança com algum profissional de referência de uma dada instituição pública, a comunidade sente-se confiante

para buscar conhecimento e apresentar suas demandas, conforme pode-se observar no relato do beneficiário a seguir:

*[...] sobre as secretarias, ninguém tinha acesso, antes chegava governo saia governo, ninguém sabia nem por onde ficava aquelas secretarias e a gente chegou assim a ter um passe livre porque chegava lá e dizia: “vou falar com o pessoal do gasoduto, vou falar com pessoal da secretaria de floresta”, mas ninguém (das secretarias) chegava nem ir lá atender a gente [...] (o programa) foi uma luz que brilhou pra gente chegar lá [...] porque agora agente diz: “sou da comunidade do limão sou da associação ou sou um comunitário” e a pessoa atende [...] a gente ganhou um espaço.*  
**(Beneficiário D, C. Lago do Limão)**

Assim, considera-se que a contratação de profissionais para prestação de serviços temporários no trato com as questões socioambientais não contribui para a sustentabilidade das ações, de modo que se deve observar que mesmo que a prestação de serviços seja realizadas por instituições parceiras governamentais ou não-governamentais, a equipe profissional deve se composta por pelo menos um profissional de referencia da instituição com vinculo estável que possa ser a ponte mediadora entre a instituição e a comunidade.

Quanto à qualidade dos profissionais é interessante retomar o Quadro 4 (perfil dos parceiros entrevistados) no cap. II e observar que dos quatro parceiros entrevistados, apenas um possui qualificação em nível de doutorado, apenas um possui em nível de especialização e dois ainda não concluíram o curso de graduação, desse modo pode-se inferir com base no conteúdo da narrativa do parceiro B no Quadro 12, que a experiência profissional foi pré requisito para composição da equipe de trabalho do programa. A experiência com trabalhos em comunidades amazônicas representa a construção de um conhecimento interdisciplinar e complexo pois cada comunidade é *sistema* com suas especificidades, experiências como estas indicam a possibilidade de colocar em vias de desenvolvimento a reforma do pensamento indicado por Leff (2010) e Morin (2002) necessária para o alcance da sustentabilidade.

Retomando ainda a discussão sobre a eficiência do programa, foi questionado aos profissionais entrevistados se houve por parte da SDS um acompanhamento do uso eficiente dos recursos repassados e de que forma esse acompanhamento foi realizado. As respostas foram as categorizadas conforme demonstra o quadro a seguir:

<b>Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.</b>	<b>Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados</b>
<b>Monitoramento interno</b>	<p><i>[...] nós tínhamos coordenadores dentro do grupo de gestores que acompanhavam a conta emitindo os relatórios e acompanhando das ações dos parceiros que nós chamávamos de ações de monitoramento [...]</i> (<b>Representante SDS</b>)</p> <p><i>[...] tudo que foi gasto foi com autorização prévia da própria coordenação financeira do programa.</i> (<b>Parceiro B</b>)</p> <p><i>Sim, eles acompanharam passo a passo [...]</i> (<b>Parceiro C</b>)</p>
<b>Monitoramento externo</b>	<p><i>[...] quem fazia o maior acompanhamento disso era a própria Petrobrás e claro o ministério público e as próprias comunidades.</i> (<b>Parceiro A</b>)</p>

Quadro 13: Ações de monitoramento da SDS para o uso eficiente dos recursos na concepção dos atores institucionais.

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010-2011.

Nota-se a partir dos relatos, que o monitoramento do uso dos recursos foi realizado principalmente de forma interna, por uma equipe específica da SDS, por meio da emissão de relatórios conforme observado durante a pesquisa. Desse modo, ressalta-se a importância da publicização desses relatórios para que o controle social das ações possa se realizar de forma efetiva por parte da sociedade.

Para finalizar a análise em relação à eficiência no processo de implementação do programa do gasoduto, destaca-se que se torna incoerente buscar o desenvolvimento sustentável com recursos limitados, uma vez que a sustentabilidade econômica deve ser buscada a partir da constituição de um fluxo regular de investimentos públicos e privados, conforme sinaliza Sachs (2002). A experiência de se desenvolver esse programa sob a *gestão em rede* pode significar um passo inicial para a efetivação desse fluxo regular, desde que haja interesse, debate e negociação entre os parceiros para a continuação das ações que se apresentam de grande importância para a conquista da cidadania socioambiental da população do Amazonas.

Diante dos resultados, pode-se de modo geral fazer as seguintes afirmações:

- A insuficiência de recursos se deu por falta de planejamento adequado que contemplasse as especificidades geográficas, climáticas e sócio-culturais de cada região ou comunidade a ser impactada;

- A disponibilidade, viabilização, fluxo e modo de utilização dos recursos não permitiram o alcance dos resultados nos três eixos de atuação propostos pelo programa, contemplando somente as ações voltadas para a infra-estrutura das comunidades e prestação de serviços de promoção de cidadania, deixando de contemplar o eixo de geração de renda;
- Os acordos financeiros e a forma de monitoramento do uso dos recursos não permitiram a sustentabilidade das ações do programa, nem a atuação do controle social por parte do público-alvo.

Essas considerações podem ser observadas no desvelar das contradições do conteúdo das falas dos entrevistados, que indicam a suficiência na disponibilidade de recursos, bom modo de utilização dos mesmos e planejamento adequado. Mas, ao mesmo tempo, o conteúdo das narrativas dos entrevistados sinaliza para a *não execução de um dos eixos de atuação* e, conseqüentemente, o não alcance dos objetivos propostos, desvelando, de modo geral, a ineficiência do programa.

Dois processos devem ser ressaltados nos aportes teóricos sobre a eficiência da utilização de recursos em uma ação política de sustentabilidade:

- Planejamento participativo e adequado às realidades locais;
- Maior participação do público-alvo no controle do uso dos recursos.

Esses pontos devem ser considerados para o aperfeiçoamento de ações socioambientais no Amazonas, de modo a orientar as tomadas de decisão referentes à política de sustentabilidade, para que seja possível alcançar a eficiência das ações públicas e controle social, uma vez que Arretche *apud* Rico (2006) indica que a “probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados, constituem em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública no Estado e nas instituições públicas” (p. 36).

### 3.3.2 - Avaliação de processo com foco na eficácia.

Segundo Barreira e Carvalho *apud* Arretche (2006) a avaliação da eficácia é por si uma avaliação de processo, uma vez que examina os *processos e sistemas de implementação*, de modo a identificar os fatores que facilitaram o alcance dos resultados propostos em termos de quantidade e qualidade, conforme o período de execução estabelecido no planejamento, ou seja, “estabelece a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos do programa e seus resultados efetivos” (p. 34).

Esse critério de avaliação está relacionado de forma direta ao subsistema de divulgação e informação proposto por Barreira e Carvalho (2001), uma vez que busca identificar o modo como se desenvolveu a comunicação entre os atores internos e externos ao programa, entendendo que essa comunicação é um canal essencial para a negociação dos modos de operação das atividades propostas, pois permitem que os níveis de qualidade das ações sejam mensurados.

Desse modo, os representantes das instituições parceiras na execução do Programa Gasoduto Coari-Manaus e também o representante da SDS foram indagados se houve, antes da implantação das ações, estratégias de capacitações para informar aos atores da rede de execução sobre os objetivos do programa, assim como também para informar à população-alvo. Observe os relatos agrupados por categorias no Quadro 14 a seguir:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.	Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados
<b>Processos de capacitação</b>	<p>[...] teve capacitações focais para população [...] foi uma ação bem ampla. <b>(Representante da SDS)</b></p> <p>[...] juntaram-se todos os parceiros e fizeram uns dois ou três dias de capacitação apresentando o que era o gasoduto, apresentando sua linha estratégica, metodológica [...] <b>(Parceiro A)</b></p> <p>Sim, tivemos inúmeras capacitações, seminários, debates [...] <b>(Parceiro C)</b></p> <p>[...] de acordo com as atividades essas capacitações se desenrolavam <b>(Parceiro D)</b></p>
<b>Reuniões/transmissão oral</b>	<p>[...] foi passado para todo equipe qual era o objetivo do projeto [...] e da mesma forma para os comunitários sobre o que era o projeto [...] <b>(Parceiro B)</b></p>

	<i>[...] era na transmissão oral sempre que tinha uma ação [...]</i> <b>(Parceiro A)</b>
--	--

Quadro 14: Capacitações realizadas antes das ações para o público-alvo e parceiros institucionais

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010 - 2011.

O conteúdo do Quadro 14 nos permite afirmar que aconteceram várias capacitações antecedentes à implementação das ações para os diversos atores e em vários momentos do programa gasoduto Coari-Manaus. Esse momento de capacitação é considerado pelos diversos autores como Sachs (2002) e Castells (1999) como oportunidades nas quais a população pode participar de forma ativa, fazendo desse momento um momento de negociação para atender os seus interesses. Contudo, isso só acontece se esses momentos forem conduzidos de forma democrática, pois se deve entender que a realização de capacitações para os atores envolvidos também é critério fundamental para a promoção da sustentabilidade socioambiental, na medida em que possibilita a construção da sustentabilidade política, tendo em vista um sistema efetivo de cooperação entorno do patrimônio comum da humanidade.

Desse modo, buscou-se identificar, por meio das entrevistas realizadas com os profissionais, se houve um padrão mínimo de qualidade nessas capacitações que indicasse a participação dos beneficiários. Assim, foi questionado aos parceiros do programa, de que forma foram realizadas essas capacitações. Essa informação pode ser depreendida das respostas que seguem:

*Isso acontecia através de reuniões, oficinas, atividades de campo [...] era um trabalho muito amplo. (Parceiro A)*

*Reuniões e oficinas comunitárias [...]. (Parceiro B)*

*Através de seminários e oficinas que eram realizadas nas sedes dos municípios [...]. (Parceiro C)*

*Amplas reuniões nas sedes dos municípios. (Parceiro D)*

As narrativas dos parceiros A e B indicam as capacitações realizadas nas comunidades, assim como os parceiros C e D destacam que as capacitações foram realizadas

nas sedes dos municípios. Observa-se que o principal mecanismo para realização das capacitações foi o desenvolvimento de oficinas<sup>22</sup>.

Na literatura consultada verificou-se que oficinas são formas de dinâmicas de grupo que se constituem como encontros que objetivam a construção coletiva, onde se espera que os participantes se coloquem de forma igualitária e tomem decisões coletivas em favor de um resultado comum. A aplicação desses tipos de mecanismos de participação democrática na implementação de ações públicas de sustentabilidade é critério imprescindível adotado pela Agenda 21 e demais acordos internacionais, pois permite a participação da população não só no processo de tomada de decisão da ação pública, mas durante todo o seu desenvolvimento.

Conforme apontado no capítulo anterior, os comunitários entrevistados afirmam terem participado de diversas reuniões com a equipe do programa. Assim, entende-se que os mecanismos metodológicos de realização de oficinas, reuniões, debates e seminários se apresentam como instrumentos de fomento do alcance da sustentabilidade das ações públicas. No caso do *Programa Gasoduto Coari-Manaus*, esses mecanismos metodológicos constituem-se como elementos facilitadores para o alcance do objetivo do programa e de sua eficácia, contudo, os mesmos não foram efetivados com qualidade, por conta da insuficiência de instrumentos de empoderamento político das populações, já que esses atores não se sentem participantes desse processo conforme observado durante as entrevistas.

Sobre essa questão, Teixeira (2002, p. 30) indica que a participação política das populações não pode ser entendida por concessão do Estado mediada por processos apenas técnicos e burocráticos, mas por “buscar a combinação de vários tipos mediação e a criação de espaços múltiplos entre os diversos atores”, abrindo assim oportunidade para gerar uma “*nova institucionalidade*, com procedimentos e regras próprias, sempre discutidas, revisadas e renovadas de forma democrática e a partir da reflexão sobre a ação”.

Ainda em relação à qualidade das capacitações realizadas durante o programa, o representante da SDS e os coordenadores parceiros da ação foram questionados sobre os resultados das capacitações, no sentido de verificar se essas capacitações foram suficientes para auxiliar no desenvolvimento das atividades. As principais respostas foram categorizadas conforme elucida o quadro a seguir:

---

<sup>22</sup> Oficina: consiste em reunir uma determinada comunidade ou seus interessados para discutir, adaptar e criar novas tecnologias ou serviços que não haviam sido levados em consideração inicialmente para atender suas reais necessidades. Fonte: <http://www.corais.org/node/125> com adaptações. Acesso: 27.07.11.

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.	Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados
<b>Qualificação no Planejamento</b>	<p><i>Sim, porque [...] foi se percebendo as necessidades das comunidades foi se investindo naquilo que era fragilidade [...] (Parceiro B)</i></p> <p><i>Sim, claro porque [...] as capacitações qualificou o planejamento de todas as atividades [...] (Parceiro D)</i></p>
<b>Obtenção de resultados</b>	<p><i>Sim, porque nos conseguimos realizar um trabalho a contento. (Parceiro A)</i></p> <p><i>Sim, e é um aspecto que o próprio Estado seguiu como regimento aqui para região [...] (Representante da SDS)</i></p>

Quadro 15: Suficiência das capacitações para o programa na percepção dos atores institucionais.

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010-2011.

A análise do conteúdo do Quadro 15 confirma as informações do quadro 14, ratificando a perspectiva de que a realização de capacitações para os atores envolvidos no programa (como as equipes das instituições parceiras, e o público-alvo) é importante e funciona como elemento facilitador para o desenvolvimento das atividades, além de direcionar o planejamento das ações.

O conteúdo expresso no Quadro 15 na fala do parceiro B remete às análises sobre a gestão em rede, especificamente ao que concerne a fase de planejamento, em que os entrevistados afirmam a realização de uma gestão participativa a partir da realização de um diagnóstico para identificar as demandas das comunidades. A realização deste diagnóstico, na ótica dos implementadores do programa, possibilitou uma segurança para os mesmos no processo de desenvolvimento das atividades planejadas, já que com a participação da comunidade nas capacitações afirmaram que tinha sido possível adequar as atividades realizadas às necessidades e demandas específicas de cada comunidade. Mas esse discurso dos implementadores se mostrou contraditório com as percepções dos beneficiários entrevistados.

Essa contradição latente refere-se à análise da eficiência no uso dos recursos realizada anteriormente, em que se observou que um dos fatores que contribuiu para a ineficiência do programa foi a falta de planejamento adequado à realidade local, já o discurso dos profissionais sinalizam nesse momento que a realização de reuniões e capacitações puderam qualificar o processo de planejamento das ações. A veracidade e constatação dessa contradição foram observadas na realidade das comunidades visitadas durante as entrevistas,

pois algumas estruturas construídas nas comunidades estão perdendo sua utilidade por não estarem adequadas às suas realidades, ou por falta de manutenção necessária.

Destaca-se que o modo de *gestão em rede* no desenvolvimento da ação pública voltada para sustentabilidade socioambiental poderia ser considerado uma metodologia inovadora na região amazônica se contemplasse uma efetiva participação da população local nesta rede de parceria, tendo em vista que a participação da população local é um dos pressupostos da gestão social postulado nos documentos dos acordos internacionais como a Agenda 21 e a CDB, os quais têm mais de 10 anos de existência. Contudo, a tradição de tutela política exercida pelos poderes locais sobre essas populações de modo a engessar os processos de participação política sempre foi uma marca na cultura política local e obstáculos ainda a serem superados.

Ainda sobre a eficácia do programa, os proponentes das ações foram interrogados se, em termos gerais, o programa visou resultados a curto, médio ou longo prazo. Essas percepções dos entrevistados são apresentadas no quadro a seguir:

<b>Temporalidade das ações</b>	<b>Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados</b>
<b>Curto prazo</b>	<i>[...] Em curto prazo, foi a documentação [...]. (Parceiro B)</i> <i>As ações de curto que era tentar cumprir as ações planejadas [...]. (Parceiro D)</i>
<b>Médio prazo</b>	<i>Há médio prazo vinha a questão da formação, capacitações. (Parceiro B)</i>
<b>Longo prazo</b>	<i>[...] a gestão participativa é algo que ficou em muitas comunidades. (Representante da SDS)</i> <i>[...] atividade de conservação do meio ambiente era um misto. (Parceiro A)</i> <i>[...] as infra-estruturas que ficaram lá e que serviram de apoio para as comunidades [...]. (Parceiro B)</i> <i>[...] longo prazo seria a mudança de comportamento [...]. (Parceiro D)</i>

Quadro 16: Temporalidade das ações do programa para os atores institucionais.

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010 - 2011.

Verifica-se a partir do conteúdo das falas do Quadro 15 que há identificação de ações de médio e longo prazo, mesmo o programa tendo como finalidade ações de mitigação que poderiam se limitar às ações imediatas como indenizações, por exemplo. O importante nesta

questão é saber que a sustentabilidade exige a implementação de medidas a médio e longo prazo conforme perspectiva assinalada por Sachs (2002), porém há nessa afirmação outra contradição latente. Como o *programa* pôde propor implementar medidas de médio e longo prazo tendo tempo determinado para o seu término?, e mais, sem tomar qualquer medida de decisão que garanta a continuidade e manutenção das ações? Implementar medidas de médio e longo prazo requer o acompanhamento contínuo do órgão proponente para que as ações não se percam nem percam a direção, durante a pesquisa de campo foi possível observar que os próprios comunitários consideram muito importante haver acompanhamento e direcionamento contínuo para o desenvolvimento sustentável nas suas comunidades.

Sobre esse aspecto Cavalcanti *et al* (2002) sinaliza que para promover a sustentabilidade o Estado deve atuar nesse processo como um líder e não como mero seguidor do sistema de mercado, pois o autor afirma que só o Estado, enquanto instituição gestora da sociedade, pode proporcionar a implementação de ações com a escala temporal necessária ao alcance da sustentabilidade, uma vez que “possui a autoridade e os meios potenciais para atuar como um agente de equilíbrio em fase dos poderosos grupos de interesses”, como já sinalizamos no capítulo anterior (CAVALCANTI 2002, p. 105).

Destaca-se ainda que os exemplos das falas dos entrevistados neste quadro sinalizam para a idéia de que as ações de longo prazo se caracterizam por ações de “*mudanças nas relações do homem com a natureza e a sociedade*”, o que pressupõe, conforme a literatura crítica sobre essa questão, a superação dos modos de organização e estabelecimento das relações de poder e dominação estabelecidos pelo sistema de capital. Contudo, essa é uma questão que não pode ser meta de longo prazo de nenhum programa com prazo determinado para finalização, pois é uma questão de mudança estrutural nas relações sociais capitalistas, o que demonstra que o *objetivo de longo prazo* apontado pelos implementadores do programa é muito vago no que concerne às metas específicas dos objetivos do programa gasoduto Coari-Manaus.

Outra questão importante para verificar a eficácia do programa é saber se o mesmo atingiu a meta de cobertura do seu público-alvo. Sobre essa questão os entrevistados expressaram os seguintes relatos:

*Atingiu sim [...] nos trabalhamos na área de influência que é de 5Km para cada lado do gasoduto* (**Representante da SDS**)

*Atingiu parcialmente, em função da grande extensão, do querer das pessoas, então é muito relativo, nos estávamos ali postos a oferecer o serviço, mas nem sempre as pessoas querem, às vezes por não se identificar com a proposta. (Parceiro A)*

*Sim. (Parceiro B)*

*Sim, atingiu toda a área planejada. (Parceiro C)*

*Sim dos três grupos, os adolescentes de todas as escolas dos três municípios (Coari, Codajás e Iranduba), na prostituição, entre os travestis e HSH. (Parceiro D)*

A predominância das respostas aponta para a cobertura total da meta do público-alvo, que conforme informação dos relatórios de gestão da SDS visava atingir todas as comunidades e populações que residiam até 20m de cada lado da área onde foi construída a obra do duto, com exceção do *parceiro A* que indica a não cobertura total do público-alvo. Vale ressaltar que as ações desenvolvidas por este parceiro diz respeito as ações voltadas para a educação ambiental através de cursos de alfabetização para jovens e adultos, o que segundo os argumentos relatados por este parceiro “*envolve elementos que estão além da gestão do programa para obter resultado positivo*”. A contradição observada nessa informação durante a pesquisa é que nem todos os sete municípios incluídos na área de abrangência do gasoduto foram contemplados com as ações de todos os parceiros do programa, por exemplo, o parceiro D indica ter atuado somente em três municípios a saber: *Coari, Codajás e Iranduba*. Essas informações indicam claramente a não cobertura do público-alvo do programa.

Sobre o alcance dos objetivos, o representante da SDS/AM e os representantes das instituições parceiras expressaram as seguintes idéias apresentadas no quadro abaixo:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.	Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados
<b>Exeqüibilidade</b>	<p><i>[...] eu acho que ele chegou na meta ideal, ele ficou entorno de 75% daquilo que se propôs fazer. (Parceiro A)</i></p> <p><i>[...] para se alcançar a qualidade de vida [...] precisava ter um trabalho de continuidade. (Parceiro B)</i></p>
<b>Viabilidade</b>	<p><i>Sim, foram é uma pena que as ações tinham um prazo determinado (Representante da SDS)</i></p> <p><i>[...] eu diria que nesse quesito (a qualidade de vida) faltou tempo, foi pouco o tempo para se alcançar esse tipo de resultado. (Parceiro B)</i></p>

	<i>Com certeza. (Parceiro D)</i>
--	----------------------------------

Quadro 17: Alcance dos objetivos segundo percepções dos atores institucionais

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010 - 2011.

Ressalta-se que o objetivo do programa foi *promover a sustentabilidade das comunidades de influência do gasoduto*. Então observa-se nos conteúdos das falas dos entrevistados que esses objetivos foram alcançados com dificuldades relacionadas à exeqüibilidade (ser possível de se realizar) e viabilidade (dispor de tempo hábil para se alcançar o objetivo pretendido), quesitos básicos que devem ser verificados na elaboração do plano do programa, pois mesmo que dado programa expresse grandes resultados, não significa que o mesmo alcance seus objetivos. Depreende-se que isso significa, em termos gerais, que os processos relatados pelos entrevistados como facilitadores da implementação das atividades (as capacitações e reuniões) não ocorreram com a qualidade necessária para alcançar de forma plena o objetivo geral do programa (a promoção da sustentabilidade e da qualidade de vida da população-alvo).

Em relação aos resultados, com base nos relatórios oficiais e documentos disponibilizados pela secretaria é possível visualizar alguns dados quantitativos que expressam o alcance dos resultados dos projetos executados pelos parceiros, tais informações foram sistematizadas no quadro seguinte:

<b>PROJETO</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>RESULTADOS ALCANÇADOS</b>
<b>Parceiro A</b>	Promover a alfabetização de jovens e adultos, capacitar professores da área de influência do gasoduto integrando a política de iletrismo à abordagem ambiental.	Letramento de 1.253 jovens e adultos em 64 comunidades rurais; capacitação de 54 professores.
<b>Parceiro B</b>	Garantir o fortalecimento dos instrumentos de organização comunitária e melhor uso de suas infra-estruturas.	Realização de 135 oficinas de organização comunitária, planejamento participativo e educação ambiental; capacitação de 2.600 lideranças comunitárias; organização de 98 organizações sociais (associações de moradores, produtores de pais e mestres - aumento de 92% do número de associações) e 4.661 associados (aumento de 75%)
<b>Parceiro C</b>	Implementar ações preventivas de exploração sexual de crianças e adolescentes através de programas educativos e punitivos para o trabalhadores da obra	Realização de diagnóstico situacional sobre a exploração sexual de crianças e adolescentes nos municípios de influência do gasoduto; Capacitação dos membros dos conselhos municipais e articulação político/institucional junto aos diversos níveis do governo e sociedade civil para o enfrentamento da problemática.
<b>Parceiro D</b>	Promover ações de saúde direcionadas a prevenção das	Realização de diagnóstico situacional e elaboração do de vulnerabilidade quanto as DST/HIV/Aids;

	DTS/HIV/Aids com as populações dos municípios envolvidos no gasoduto	Campanhas educativas e distribuição de preservativos; capacitação de profissionais de saúde para a abordagem síndrômica e aconselhamento e capacitação de 100 multiplicadores.
--	--	--

Quadro 18: Resultados quantitativos dos projetos especiais do Programa Gasoduto Coari-Manaus  
Fonte: Relatório de Gestão da SDS de 2008.

Segundo as informações do relatório de atividades do *programa do gasoduto*, o IBGE de 2005 apontava uma população estimada de 258.021 habitantes na área dos municípios de abrangência do programa, sendo o total da população atingida pelo programa até 2009 23.396 habitantes. O mesmo relatório indica que 135 comunidades desses municípios foram beneficiadas com ações e serviços do programa, tendo o número mais expressivo de comunidades atendidas o município de Manacapuru com 49 comunidades. Tomando essas informações como parâmetro pode-se realizar uma análise crítica dos resultados quantitativos apresentados pelos parceiros institucionais no quadro 12.

Conforme dados do censo IBGE de 2010 a população dos municípios de abrangência do programa é hoje de 2.041.407 habitantes, diante desta realidade observa-se que os resultados quantitativos apontados nos relatórios da SDS não são tão expressivos para que tenha subsidiado de forma concreta e substancial o desenvolvimento sustentável dessa população, ainda mais quando se verifica que não houve continuidade das ações.

A fim de qualificar a análise sobre os resultados alcançados pelo programa, os beneficiários foram questionados se as ações desenvolvidas atenderam as necessidades da comunidade. As respostas desta questão foram categorizadas no quadro a seguir:

<b>Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.</b>	<b>Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados</b>
<b>Oferta de serviços/ apresentação de demanda</b>	<p>[...] não atendeu totalmente não, mas eu tenho fé em Deus que eles vão voltar e terminar as ações pra gente [...] <b>(Beneficiário F, C. São José I)</b></p> <p>[...] Não foi totalmente, parcialmente [...] eles disseram que iam entrar em parceria com o governo do Estado, mas até hoje não chegou aqui pra nós. <b>(Beneficiário A, C. São Pedro)</b></p>

<b>Pressão social</b>	<p><i>[...] Não foi assim completamente atendida, [...] a gente ainda não aprendeu pedir, exigir os direitos da gente [...]</i> (<b>Beneficiário D, C. Lago do Limão</b>)</p> <p><i>Eu acho que a gente chegou uns 70, 80% porque [aí] pra chegar nos 100% a gente teria que ter feito mais cobrança</i> (<b>Beneficiário C, C. Lago do Limão</b>)</p> <p><i>[...] Não foi atendido totalmente, nos estamos brigando ainda [...]</i> (<b>Beneficiário B, C. São Sebastião</b>)</p>
-----------------------	--

Quadro 19: Percepção dos beneficiários sobre o atendimento das necessidades da comunidade pelas ações do programa.

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010-2011.

Partindo da afirmação de que houve a realização de um diagnóstico participativo em que as comunidades apresentaram suas necessidades, entende-se que tais necessidades constituem então (ou deveriam se constituir) nos objetivos das ações. Sobre esse ponto de vista, observa-se que há contradições nas afirmações da equipe no programa e dos beneficiários quanto ao alcance dos objetivos propostos. Desse modo, deve-se considerar na análise as seguintes questões: cada projeto executado pelos parceiros A, B, C e D diz respeito a objetivos diferenciados, mas que se articulam, estes objetivos estão voltados principalmente para atender as necessidades socioambientais das comunidades, tais como o acesso a educação primária, a serviços de saúde, assessoria para a organização comunitária por meio da elaboração de estatutos e regimes internos, e ações de prevenção contra a exploração sexual de crianças e adolescentes durante a construção do gasoduto, ou seja, ações de promoção da cidadania. Esse tipo de resultado não é tão visível aos comunitários quanto os resultados referentes à construção de obras de infra-estruturas realizadas nas comunidades pelo programa, que de fato são ações mais visíveis e duradouras. Assim, há certa dificuldade dos comunitários em identificar os resultados das ações voltadas para a promoção da cidadania.

Ao questionar os beneficiários sobre os serviços oferecidos nas comunidades é possível identificar ações que correspondem aos objetivos dos projetos executados pelos parceiros entrevistados, porém é curioso observar no depoimento dos beneficiários que as necessidades apresentadas pela comunidade não foram completamente atendidas. Ora, se foi realizado um diagnóstico participativo e essas demandas foram apresentadas, essas deveriam compor os objetivos do programa a serem alcançados. Outra questão grave é que se identifica nas falas dos beneficiários que as comunidades ainda aguardam por um retorno da equipe do

programa, o que alude a um compromisso firmado na comunidade e não cumprido até o momento.

Ainda tentando apreender o alcance dos resultados do programa a fim de avaliar sua eficácia, os beneficiários foram questionados sobre a utilidade das ações implementadas pelo programa para suas comunidades, tendo como referência as principais mudanças ocorridas nas categorias de desenvolvimento econômico, social e ambiental. As principais idéias que expressam as respostas dos entrevistados foram apresentadas no quadro seguinte:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.	Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados
<b>Econômico/Geração de renda</b>	<p><i>O econômico quase não desenvolveu nada, ficou no mesmo [...]. (Beneficiário F, C. São José I)</i></p> <p><i>[...] Na parte econômica nos aprendemos a se organizar mais um pouco. (Beneficiário A, C. São Pedro)</i></p> <p><i>[...] No econômico não teve não! Mas agente queria uma ajuda para a questão da escoação do cajú [...]. (Beneficiário B, C. São Sebastião).</i></p>
<b>Social/ acesso a serviços de cidadania</b>	<p><i>[...] no social, as pessoas começaram a se entender melhor, começaram a conviver melhor, porque antes cada um era mais ou menos individualizado [...]. (Beneficiário A, C. São Pedro)</i></p> <p><i>O social foi tirar o documento [...]. (Beneficiário C, C. Lago do Limão)</i></p> <p><i>Na área social teve muitas palestras de prevenção, de saúde essas coisas. (Beneficiário B, C. São Sebastião)</i></p>
<b>Ambiental/utilização e conservação dos recursos</b>	<p><i>[...] (a parte ambiental) não foi totalmente contemplada mais foi uma parte. (Beneficiário C, C. Lago do Limão)</i></p> <p><i>Teve a questão da sensibilização para as queimadas que parou mais, o pessoal se conscientizou. (Beneficiário B, C. São Sebastião).</i></p>

Quadro 20: Principais mudanças na realidade das comunidades segundo os beneficiários  
Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010 - 2011.

O conteúdo das falas dos beneficiários sinalizam para o alcance de alguns resultados significativos como a expedição de documentos, as palestras relacionadas à saúde e, especialmente, a sensibilização para a conservação ambiental, o que remete a alguns nuances de cumprimento do objetivo geral do programa de “atenuar os impactos, multiplicando os benefícios sociais e ambientais da área de influencia do gasoduto Coari - Manaus”. Contudo, verifica-se que um dos três eixos de atuação do programa, o da geração de renda, não foi cumprido, o que denota que a eficácia do programa (alcance dos objetivos) não alcançou uma

substancial concretização, o que sinaliza para a obstrução do desenvolvimento da promoção da sustentabilidade e desenvolvimento econômico das comunidades.

Ainda sob o esforço de identificar o alcance dos resultados, destaca-se que o sistema que compõe os mecanismos de avaliação interna de um programa social é, segundo Barreira e Carvalho (2001), indispensável para verificar a abrangência de seus resultados, pois estes buscam examinar se os conteúdos e métodos utilizados contribuem “para a melhoria da implementação e para a maior efetividade do programa” (BARREIRA E CARVALHO 2001, p. 34). Nesse sentido, Belloni (2003) afirma que avaliar as ações de um dado programa serve de fundamento para tomada de decisões racionais para solucionar problemas e promover o conhecimento e compreensão dos fatos associados aos êxitos ou fracassos das ações, o que permite corrigir erros e redirecionar as ações ou métodos em busca de melhores resultados durante a implementação do programa social. Sob essa ótica, buscou-se investigar junto aos profissionais entrevistados se a SDS realizou algum tipo de monitoramento ou avaliação das ações do programa e de que forma essas ações foram realizadas, conforme relatos a seguir:

*Sim, através de visitas de campo, visitas técnicas de monitoramento, reuniões participativas com as comunidades para ver se estava sendo de acordo com o que eles tinham decidido relatórios parciais, relatórios técnicos finais, seminários, em alguns casos vídeo registrando essas ações. (Representante SDS)*

*Esse monitoramento era realizado de forma constante, feito pela própria equipe [...]. (Parceiro A)*

*[...], tinha em cada município os ACDS (Agente Comunitário de Desenvolvimento Sustentável) que eram as pessoas da própria comunidade que recebiam uma bolsa para garantir a continuidade das ações, para monitorar, para ficar perto vendo a evolução do programa, corrigindo e aperfeiçoando. (Parceiro B)*

*Sim nos tivemos reuniões periódicas, onde fizemos um relatório avaliativo [...]. (Parceiro C)*

*Não diretamente não, só através de relatórios. (Parceiro D)*

Para dar mais confiabilidade a afirmação dos entrevistados de que houve processos de avaliação participativa com as comunidades, também foi questionado ainda aos profissionais se, em algum momento, os beneficiários do programa participaram das atividades de avaliação:

*Participavam com o jornalzinho, onde algumas vezes eles metiam a porrada em nós porque tava demorando e queriam saber o porquê, elogiavam, cobravam material [...]. (Representante SDS)*

*Em todos os momentos através de reuniões, oficinas onde era usado como instrumento de avaliação a matriz de sustentabilidade e outras técnicas. (Parceiro A)*

*Sim, [...] isso foi através de oficinas, reuniões com as lideranças nos municípios. (Parceiro B)*

*Sim, inclusive nós demos uma devolutiva das ações, um feedback [...] por meio de oficinas, até discutindo a questão da sustentabilidade da proposta [...]. (Parceiro D)*

Os discursos dos profissionais desvelam que além de serem realizadas ações de avaliação e monitoramento, essas ações eram realizadas de forma participativa com as comunidades. Para confrontar essas informações foi questionado aos comunitários entrevistados se, em algum momento, eles participaram de algum tipo de atividade de avaliação realizada pelo programa, observe as respostas:

*Não, eles vieram só aí mesmo, aprontaram a escola e o centro social, não voltaram mais, e ainda não entregaram nem as chaves pra gente poder abrir o centro social e usar. (Beneficiário E, C. São José I)*

*Eles não vieram mais aqui não. (Beneficiário F, C. São José I)*

*Chamaram, era como se fosse assim uma troca de ideias, e eles já tinham monitorado [lá tudinho] o programa que eles iam apresentar pra esclarecer e fazer conhecimento da coisa e [aí] depois sentavam numa mesa e faziam perguntas. (Beneficiário B, C. São Pedro)*

*Eles fizeram sim, porque reunião foi coisa que não faltou, de vez em quando eles faziam reunião. (Beneficiário D, C. Lago do Limão)*

Apesar de dois comunitários afirmarem ter participado de reuniões de avaliação com a equipe do programa, outros dois afirmam que esse tipo de atividade não foi realizado na sua comunidade. Houve outros dois comunitários entrevistados que não souberam responder se houve a realização desse tipo de reunião nas suas comunidades. Brant de Carvalho (2001) sinaliza que a participação dos sujeitos no processo de avaliação de um programa social é um mecanismo que melhor viabiliza o alcance de sua eficácia. Nesse sentido, pode-se inferir a partir dos relatos dos beneficiários, que a não participação ou o baixo nível de participação nas ações de avaliação do programa gasoduto influenciou como elemento de baixa eficácia do programa, além de contribuir para a não ampliação da gestão democrática e assim da cidadania socioambiental das populações.

Porém, ressalta-se que no relatório de gestão e também durante a pesquisa documental foi possível identificar instrumentos de avaliação utilizados pela equipe do programa como a matriz de sustentabilidade apontada pelo parceiro A, assim como um vasto material impresso contendo imagens que indica a realização de reuniões de avaliação realizadas nas comunidades. Encontra-se aqui certa contradição, o discurso institucional da SDS através de suas mídias relata o acontecimento de inúmeras reuniões e ações de avaliação em todas as comunidades atingidas pelo programa do gasoduto, esse material de divulgação é usado pela SDS como propaganda de forte cunho político, o que colocou o Estado do Amazonas na pessoa do seu último governador como um dos Estados do mundo que mais investe na implementação de políticas sustentáveis e democráticas por revistas políticas de grande circulação no país<sup>23</sup>.

Esse discurso é desmontado quando se observa situações como o caso da comunidade de São José I onde os comunitários relatam que a equipe do programa construiu um centro social na comunidade em 2010 e até o momento da realização da pesquisa em 2011, a equipe do programa ainda não havia retornado à comunidade para fazer a entrega das chaves do centro social, esse fato evidencia que a comunidade não pode participar de forma efetiva da implementação das ações, não participou das atividades de monitoramento e avaliação do programa de modo que as ações pudessem ser conduzidas de acordo com as suas necessidades.

Ainda sobre as atividades de avaliação foi indagado aos parceiros da ação se eles consideram que o sistema de monitoramento do programa adotado pela SDS foi eficaz. As respostas foram as seguintes:

*[...] eficaz eu não sei. Acredito que ele atendeu as necessidades porque a gente conseguia ter resultados [...]. (Parceiro A)*

*Considero que sim, porque tinha um diferencial, [...] a gente tinha um banco de dados que permitia a gente comparar e ir vendo essa evolução acontecendo, então por isso eu considero que foi eficaz. (Parceiro B)*

*No final do projeto ele dispersou isso para mim não foi um ponto muito positivo, o período foi alongado [...]. (Parceiro C)*

*Para nós sim. (Parceiro D)*

---

<sup>23</sup> Algumas edições da *Revista Veja* do ano de 2009.

As falas dos parceiros indicam que houve algumas dificuldades no sistema de monitoramento, o que pode ser articulado com as dificuldades de participação dos comunitários. Assim, é possível inferir que o sistema de monitoramento e as atividades de avaliação do programa em razão de alguns instrumentos utilizados sem a qualidade necessária não contribuíram para a completa eficácia do programa, já que os beneficiários não sentem que fizeram parte desse processo de avaliação.

Outra questão importante são as principais dificuldades encontradas pelos profissionais para o bom desenvolvimento das ações planejadas, que segundo a equipe entrevista foram:

- Insuficiência de tempo;
- Acúmulo de atividades;
- Necessidade de reorganização das ações;
- Limites impostos pelos atores envolvidos;
- Burocracia do sistema público

Essas dificuldades dizem respeito ao processo de desenvolvimento das ações e requerem a revisão do planejamento. Para isso acontecer em uma gestão em rede é necessário que haja flexibilidade e autonomia entre os atores, mas também é necessário que haja um bom sistema de comunicação na rede, que permita a circulação de diálogo de negociação a fim de obter a colaboração máxima dos parceiros na resolução dos problemas no decorrer do processo. Assim, se a democracia for o princípio fundamental desse tipo de gestão, as soluções serão mais adequadas e a sustentabilidade dos resultados poderá ser garantida.

### **3.3.3 - Avaliação de processo com foco na efetividade.**

Belloni (2003) sinaliza que a avaliação da efetividade procura dar conta dos resultados, tanto econômicos quanto sociais da política pública, ou nos dizeres de Arretche (2006, p. 32) a efetividade de um programa social está em averiguar “seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas”. A mesma autora indica ainda que a avaliação da efetividade desvela também os

resultados encontrados na realidade social que estão relacionados, de forma causal ao programa analisado, ou seja, permite identificar que resultados ou efeitos não previstos surgiram em consequência da execução do programa.

Ao serem questionados sobre essa questão, os profissionais responsáveis pela ação expressaram as seguintes respostas:

<b>Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.</b>	<b>Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados</b>
<b>Conseqüências da ação</b>	<p>[...] o êxodo urbano, em algumas comunidades a gente percebeu que muita gente que tava na zona urbana e voltou para suas comunidades [...] (<b>Representante da SDS</b>)</p> <p>[...] a valorização na área da saúde, a criação da associação das parteiras [...] (<b>Parceiro B</b>)</p> <p>[...] houve uma melhor estruturação das coordenações municipais de DST's AIDS nos municípios (<b>Parceiro D</b>)</p>
<b>Motivação e Mobilização</b>	<p>[...] a partir daí teve gente que continuou a estudar, o próprio professor que participou do projeto percebeu que também precisava estudar mais (<b>Parceiro A</b>)</p> <p>[...] houve sensibilização para que eles percebessem que isso [a organização da associação comunitária] era essencial para eles obterem benefícios (<b>Parceiro B</b>)</p>

Quadro 21: Percepção dos atores institucionais sobre os resultados ou efeitos não previstos pelo programa.  
 .Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010

Os relatos no quadro 21 apontam para alguns resultados não esperados que aconteceram em decorrência da ação do programa nessas comunidades, percebe-se que esses resultados exigem uma maior organização político institucional dos municípios, no sentido de dar mais atenção às questões de saúde da população nas comunidades. Isso significa que a população passou a ter uma visão mais ampliada (sensibilização para organização da associação comunitária) no sentido de procurar se organizar para exigir do poder local o atendimento das suas necessidades básicas, especialmente os serviços voltados à saúde.

A observação desses fatos ratifica o posicionamento de Castell (1999) ao indicar que é necessário que as populações locais passem por um processo de contínuo empoderamento político para que possam participar de forma ativa da promoção da sustentabilidade. O relato do Beneficiário E, demonstra que esse processo de empoderamento político, através da apreensão das informações e motivação para a organização comunitária possibilita mobilizar os atores sociais para buscar formas legítimas de representar seus interesses:

*[...] o pessoal visou muito a água e a comunidade se uniu mais, participaram, aí foi quando também a comunidade procurou a se organizar mais com estatuto. (Beneficiário E, C. São José I).*

Observa-se ainda outros efeitos do programa na realidade das comunidades desvelados pelos beneficiários ao serem questionados sobre o que mudou nas suas vidas e na sua comunidade a partir das ações do programa, conforme evidencia o quadro abaixo:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.	Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados
<b>Visibilidade política</b>	<i>[...] o pessoal da secretaria passou a vir mais pra conversar e procurar saber com é que tá, antes eu trabalhava sozinha (como professora) [...] e eu me sento mais segura [...] e a merenda escolar também que antes faltava [...] o gasoduto foi um incentivo pra isso. (Beneficiário E, C. São José I)</i>
<b>Desenvolvimento e fortalecimento da comunidade</b>	<p><i>[...] Graças a Deus tem agora o colégio na comunidade, as crianças ficam mais a vontade e a água que a gente usa agora é de poço [...]. (Beneficiário F, C. São José I)</i></p> <p><i>[...] melhorou o nosso relacionamento, de unidade e convivência comunitária [...] a gente viu que com a unidade do grupo a coisa vai funcionando melhor. (Beneficiário A, C. São Pedro)</i></p> <p><i>Mudou para melhor [né] a comunidade cresceu hoje teve mais de 200 famílias. (Beneficiário B, C. São Sebastião)</i></p>
<b>Qualificação Profissional na comunidade</b>	<p><i>[...] eu mim sinto orgulhosa, eu fiz meu curso básico de informática dentro da minha própria comunidade, [...] o meu marido só sabia assinar o nome dele de cor e não sabia ler nada, e hoje ele já conhece as letras [...]. (Beneficiário D, C. Lago do Limão )</i></p> <p><i>Trouxe o curso básico de informática porque só de ir pra Manaus que era difícil, [...], uma facilidade que teve aqui. [...] gente que não sabia assinar o nome, por exemplo, [...] hoje tá trocando de identidade porque já sabe assinar [...]. (Beneficiário C, C. Lago do Limão)</i></p>

Quadro 22: Principais mudanças na vida e na comunidade dos beneficiários a partir das ações do programa

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010-2011.

Os relatos do quadro 15 sinalizam que os comunitários identificam como mudança de sua realidade ações que possibilitaram o acesso a serviços antes nunca oferecidos na comunidade. Contudo, adverte-se que esses serviços apontados são obrigações de qualquer Estado num contexto de desenvolvimento em bases democráticas. Essas sinalizações dos serviços prestados pelo *Programa Gasoduto Coari-Manaus* são importantes, porém não são indicadores de mudança ou transformação da realidade econômica, política e social das populações locais, pois Stahel (1998) e Leff (2002) desvelam a insustentabilidade da organização social do capital e indicam que só poderá haver uma mudança ou transformação

da realidade, no sentido de haver sustentabilidade nas relações sociais do homem com a natureza e em sociedade, se a sociedade colocar em vias de construção uma *nova alternativa de organização política, econômica e social diferente da sociedade organizada a partir da divisão de classes e produção do capital*.

Assim, pode-se inferir a falta de efetividade do programa uma vez que o mesmo demonstra também não ter sido eficaz por não contar com a participação da população e não atender aos seus interesses, conseqüentemente, um programa que não é eficaz enfrenta obstáculos maiores para ter efetividade.

O discurso institucional não é capaz de revelar a realidade das comunidades, nem coerente ao afirmar a mudança na vida dos beneficiários uma vez que é latente a insustentabilidade das ações do programa em todas as comunidades visitadas durante a pesquisa. Constata-se ainda que as informações e dados relacionados aos resultados do programa são utilizados pela SDS através de suas mídias como forte instrumento de propaganda governamental de cunho político a nível nacional e internacional, destaca-se ainda que em nenhum momento os representantes da população-alvo entrevistados indicaram que as comunidades tiveram acesso às informações dos resultados do *Programa Gasoduto Coari-Manaus* por nenhum meio de comunicação, seja ela inscrita, oral ou informatizada.

Destaca-se que promover a sustentabilidade requer da ação pública e de seus proponentes uma nova forma de olhar sobre as comunidades ribeirinhas da Amazônia, para que se possa compreender a importância e o valor que existe na relação entre o homem e a natureza vivenciada por essas populações, essa nova forma de olhar exige abdicar de paradigmas e preconceitos impostos pelo pensamento econômico de acumulação de riqueza do capital, exige também maior tolerância e a inserção de outros saberes, como os saberes das populações locais e tradicionais, que indicam formas sustentáveis de relacionamento do homem com natureza tendo apenas um objetivo comum: a continuidade da vida no planeta.

Nessa perspectiva, Leff (2010, p. 76) indica que a construção de sociedades sustentáveis requer a construção de uma nova racionalidade que abra o pensamento a partir de pontos cegos dos paradigmas dominantes, em que “a fala e o sentimento reativem o sentido da vida e regenerem os potenciais da natureza”, em que as populações a partir de seus conhecimentos culturais e suas relações diversas com a natureza possam ser protagonistas e

abrir canais do devir rumo *ao que ainda não é*. Para observar esse movimento, inquiriu-se os proponentes da ação sobre qual foi a sua avaliação acerca da importância dos resultados do programa para a população, observe a categorização das respostas no quadro a seguir:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados
<b>Transformação e Protagonismo Social</b>	<p><i>[...] eu nunca tive a oportunidade de fazer chegar o investimento respeitando a vontade do cidadão, é o mesmo que realizar alguns sonhos [...] é pena que muitos gestores municipais não adotem esse processo metodológico nas suas gestões [...] foi de uma valia muito grande você perceber que aquelas pessoas se sentiram mais cidadãos, parte do todo, protagonista mesmo, se sentir útil, pode dizer: eu fiz para minha comunidade! [...] então isso é reflexo de uma cultura nova. (Representante da SDS)</i></p> <p><i>[...] acho que só quem não sabe identificar uma letra é que vai poder dizer [...] uma pessoa falou que nós tínhamos tirado as vendas dos olhos dele [...] por aí a gente mede que essas ações teve um impacto importante. (Parceiro A)</i></p> <p><i>[...] permitiu que as pessoas pudessem refletir mais sobre o seu papel, se organizar mais (Parceiro B)</i></p>
<b>Prevenção e avaliação</b>	<p><i>[...] prevenir porque essa agressão (a construção do gasoduto) deixava cicatriz tanto na questão ambiental quanto na social [...] (Parceiro C)</i></p> <p><i>O meu único pesar é [...] não ter tido pernas para fazer a avaliação do antes e depois [...] (Parceiro D)</i></p>

Quadro 23: Avaliação dos proponentes sobre a importância dos resultados do programa para a população.  
Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010-2011.

Percebe-se no conteúdo das falas contidas no Quadro 23 que a importância dos resultados do programa inspiraram seus proponentes a reafirmarem a necessidade da participação das populações na implementação de ações sociais, mas também indicam a necessidade de haver “vontade política” para o desenvolvimento de metodologias que garantam a participação popular no sentido de tornar efetiva a cidadania socioambiental.

Diante desses desafios corrobora-se com a afirmativa de Leff (2002, p. 125) de que a cidadania no contexto socioambiental “avança numa *viagem invernal*, onde os ventos com força de furações fazem girar os cata-ventos sem direção, onde a neve sepulta as pegadas deixadas no caminho, como viajantes sem rumo que fazem o caminho ao andar sobre rotas minadas de sinais enganosos e confusos”. Nesse sentido, o autor indica que a cidadania no contexto da sustentabilidade abre o caminho impulsionado por um desejo de vida, entre o sortilégio dos sentidos e os contra-sentidos causados pela perversão do poder no saber. Seu futuro se apresenta como um espaço virtual num campo de “possibilidades ainda indefinidas,

para abrir a ordem fechada e unidimensional da racionalidade econômica em busca da sustentabilidade”.

Destaca-se que o desafio do fortalecimento da cidadania deve ser direcionado à população como um todo, e não apenas a um grupo restrito, tal desafio concretiza-se pela possibilidade de cada pessoa ser portadora de direitos e deveres, e de se converter, portanto, em ator co-responsável na defesa da qualidade de vida (JACOBI, 2003, p.197). Desse modo, Furriela (2002) destaca a importância do papel da cidadania para a mudança do atual paradigma de desenvolvimento para um modelo sustentável, que respeite os direitos das gerações presentes, sem comprometer os direitos das futuras gerações.

Sob esse prisma, perguntou-se também aos profissionais se os resultados do programa foram adequadamente sistematizados e socializados entre as instituições parceiras e demais atores envolvidos como as comunidades, uma vez que para haver participação os sujeitos devem ter acesso a informações suficientes para desenvolver a capacidade de compreender e regular os interesses (Dalh *apud* Teixeira 2002). Observe os relatos a seguir:

*Foi sistematizado o relatório final do programa, algumas publicações [...] e todo esse material um exemplar foi para as comunidades. (Representante SDS)*

*[...] eram feitos relatórios periódicos e entregue ao ministério público e à Petrobrás. E ao final foi feito um relatório geral do projeto e entregue a Petrobrás, o qual também era repassado para as comunidades e autoridades locais. (Parceiro A)*

*Isso era feito sempre, se passava um relatório para as instituições assim como as instituições passavam para a SDS, agora se foi passado para as comunidades isso não sei dizer [...]. (Parceiro B)*

*Sim através dos relatórios, até porque esse relatório foi participativo [...]. (Parceiro C)*

*Sim através de oficinas. (Parceiro D)*

A sistematização e divulgação dos resultados de um programa é elemento crucial para que as populações possam exercer o controle social, bem como é condição essencial para o exercício de uma gestão pública transparente e democrática. Observa-se nos relatos dos profissionais entrevistados que houve a divulgação dos resultados inclusive para as comunidades afetadas, essa afirmação não é confirmada apenas na fala do parceiro B. Contudo, durante as visitas nas comunidades não foi possível encontrar nem visualizar nenhum material de divulgação desses resultados em posse das comunidades visitadas e

algumas ainda aguardam o retorno da equipe do programa para concretizar as ações como no caso da comunidade de São José I, onde foi concluída a construção do centro social em novembro de 2010 e até o momento da visita, em janeiro de 2011, não tinha sido entregue as chaves do centro social para que a comunidade pudesse fazer uso dele.

Nesse sentido, ressalta-se que a divulgação dos resultados por meio de publicação divulgada somente entre os financiadores do investimento e aos gestores torna-se um instrumento de manipulação política de cunho eminentemente eleitoreiro, de modo que a população não se enxerga enquanto participantes da construção e dos resultados, nem pouco se apropria as conquistas alcançadas dando movimento ao ciclo de conformismo e alienação política.

Retomando a discussão avaliativa do programa a fim de analisar sua efetividade nas comunidades, os beneficiários foram questionados sobre qual o seu entendimento sobre desenvolvimento sustentável, já que esse foi o foco principal do programa e sobre este tema foram realizadas diversas capacitações nas comunidades. As respostas foram categorizadas e expostas através do quadro a seguir:

<b>Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.</b>	<b>Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados</b>
<b>Não informados</b>	<p><i>A gente teve pouca orientação sobre isso, eles deixaram uns folhetos, aí todo mundo lê e entende de uma maneira. (Beneficiário E, C. São José I)</i></p> <p><i>Nunca ouvi falar! (Beneficiário F, C. São José I)</i></p>
<b>Manejo de recursos</b>	<p><i>[...] Mais ou menos isso aí, trabalhar com equilíbrio sabendo remanejar aquilo tirando pra não faltar nada amanhã pra os que vêm atrás. (Beneficiário A, C. São Pedro)</i></p> <p><i>[...] é uma coisa que a gente desenvolve, faz e tá sustentando daquela própria coisa, e tá tirando o sustento da gente. [...] conseguindo recursos pra gente sem destruir a natureza. (Beneficiário C, C. Lago do Limão)</i></p>
<b>Produção e comercialização</b>	<p><i>[...] Pra mim o desenvolvimento sustentável é tudo que tu tem, que tu faz, que tu vende, que tu tá se desenvolvendo [...] (Beneficiário D, C. Lago do Limão)</i></p> <p><i>Para mim, é aquilo que tá ajudando a comunidade com alguma coisa para o sustento das pessoas como emprego, escola esse tipo de coisa que a gente precisa [...] (Beneficiário B, C. São Sebastião)</i></p>

Quadro 24: Visão dos comunitários sobre o significado de Desenvolvimento Sustentável após a participação nas atividades do Programa

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010-2011.

Sobre os relatos dos beneficiários, considera-se que o programa não foi completamente efetivo, pois os *beneficiários E* e *F* demonstram pouca ou nenhuma noção do que seja o desenvolvimento sustentável, já o restante dos beneficiários entrevistados ressaltam apenas a perspectiva econômica da sustentabilidade. Cabe lembrar que de acordo com a perspectiva de Sachs (1993) o desenvolvimento sustentável deve ser concebido em cinco dimensões básicas: a social, econômica, política, geográfica e cultural.

Nesse sentido, observa-se que a sustentabilidade econômica para os beneficiários diz respeito ao atendimento de necessidades de primeira ordem, que devem ser contempladas sim, mas ressalta-se a importância de ampliar esse horizonte para que a sustentabilidade seja efetiva, assim faz-se necessário o investimento na capacitação com qualidade para as populações ribeirinhas de modo que eles possam não só aprender mais, mas fortalecer o seu modo de vida sustentável.

Ver-se que a ênfase na sustentabilidade econômica busca legitimar os paradigmas do sistema capitalista dando-lhe um caráter “verde” compatível com a conservação da natureza e manutenção dos recursos naturais. Leff (2010) indica que a construção da sustentabilidade supõe desmontar a racionalidade econômica na gestão dos serviços ambientais e dar abertura para uma alternativa social para construir uma racionalidade ambiental fundada em princípios e valores que vão além das tendências dominantes, segundo o autor a construção dessa nova racionalidade requer uma *vontade de poder* que dilui as formas de poder estabelecidas. Considera-se que essa vontade de poder sinaliza para a reativação do sentido da vida e regeneração dos potenciais da natureza num processo societário completamente diferente do que se vive hoje, para que isso seja possível, é necessário que os gestores sociais sejam atuantes em qualquer esfera governamental, abram os olhos para esse tipo de visão e direcionem as ações para a construção dessa nova racionalidade, pois as populações amazônicas buscam qualificar seu modo de vida sustentável através das orientações difundidas pelas políticas e programas sociais que chegam até elas, infundindo conhecimentos e práticas que modificam a sua realidade e seus modo de agir.

Nesse sentido, partiu-se do entendimento da importância das ações de uma política de desenvolvimento sustentável para as comunidades amazônicas, e buscou-se questionar aos beneficiários se eles consideram que as ações do programa foram importante para o

desenvolvimento sustentável de suas comunidades. Observe as respostas categorizadas no quadro a seguir:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.	Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados
<p><b>Necessidades de implementação de ações</b></p>	<p><i>Foi importante sim para todo o município se não fosse esse programa do gasoduto não tinha nada nas comunidades [...] (Beneficiário E, C. São José I)</i></p> <p><i>É sim, bastante, nem se compara (Beneficiário B, C. São Sebastião)</i></p> <p><i>[...] o desenvolvimento é isso tudo, pra comunidade é muito bom! (Beneficiário C, C. Lago do Limão)</i></p> <p><i>[...] porque a nossa área já foi explorada demais [...] mas agora melhorou esse meio tempo que a coisa começou a apertar mais um pouco, já equilibrou tá mais ou menos, mas ainda não tá como era pra ser. (Beneficiário A, C. São Pedro)</i></p>
<p><b>Necessidade de orientação/qualificação</b></p>	<p><i>[...]. O que a gente puder botar em prática, aquilo que eles disserem que tiver ao alcance da gente, o que não tiver, a gente vai correr atrás [...]. (Beneficiário D, C. Lago do Limão)</i></p> <p><i>Pra mim sim, porque tudo que vier para fazer um debate sobre o desenvolvimento da comunidade vai ser bom [...] um curso, uma palestra [...] (Beneficiário C, C. Lago do Limão)</i></p>

Quadro 25: Percepção dos comunitários sobre a importância das ações do programa para o desenvolvimento sustentável nas suas comunidades.

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010-2011.

Observa-se que mesmo sem ter muita clareza das dimensões básicas da sustentabilidade, os beneficiários consideram as ações do programa importantes e necessárias para seu o desenvolvimento sustentável, pois os mesmos foram inquiridos se consideravam que as ações do programa deveriam continuar sendo realizadas. Verificou-se que todos responderam que sim, uma vez que consideraram que as ações do programa lhes orientaram para a construção coletiva da qualidade de vida que buscam e da sustentabilidade que almejam, conforme podemos confirmar no seguinte relato:

*Deve sim, a gente não só acha como é necessário, é preciso, porque às vezes [...] fica só aquela teoria pra que agente coloque em prática, e, aí a gente tendo sempre a orientação a visita de algum órgão do Estado pra orientar e ajudar a gente nessa caminhada pra que a coisa vá funcionando pro lado positivo, a gente precisa. (Beneficiário A, C. São Pedro)*

Nota-se diante do relato do beneficiário A que as ações públicas são visualizadas como norte orientador de suas ações, o que coloca as comunidades numa posição de submissão e não promove o protagonismo e a autonomia das comunidades. Este trabalho defende a perspectiva de que essa realidade só poderá ser transformada através de dois processos: primeiro, quando os implementadores das ações públicas inserirem as comunidades e populações como protagonistas do processo de implementação de políticas públicas de modo a construir de forma coletiva e democrática um desenvolvimento sustentável com base nas experiências vivenciadas pelo próprio modo de vida dessas populações; segundo, quando os gestores abrirem mão de seu poder político manipulador baseado na racionalidade econômica tradicional, e buscarem implementar um desenvolvimento com base numa racionalidade ambiental (como sinalizado anteriormente com base nos argumentos de Leff ). Acredita-se que qualquer uma das duas vias significa realizar transformações e mudanças no sistema societário vigente, ou seja, a reconstrução de uma nova forma de organização social diante da evidencia da insustentabilidade do sistema capitalista.

Sob essa perspectiva de necessária mudança na racionalidade econômica do desenvolvimento, este estudo buscou ouvir os beneficiários a respeito de suas recomendações para a melhoria da gestão de programas socioambientais como a do *programa Gasoduto Coari-Manaus*. Essas recomendações relevam as necessidades e demandas que surgiram a partir da experiência que vivenciaram com as ações do programa em suas comunidades:

<b>Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.</b>	<b>Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados</b>
<b>Qualificação e orientação</b>	<p><i>Eu queria que eles voltassem aqui e desse um curso pra gente melhorar aqui a nossa renda (Beneficiário F, C. São José I)</i></p> <p><i>[...] trazer uma orientação, capacitando as pessoas pra eles pudessem tá mais ou menos esclarecidas do que é o desenvolvimento [...] (Beneficiário A, C. São Pedro)</i></p>
<b>Continuidade e manutenção das ações</b>	<p><i>Que continuasse o projeto [...] (Beneficiário E, C. São José I)</i></p> <p><i>[...] sempre que tá dando um apoio, uma manutenção, o acompanhamento, porque não adianta eles terem feito e deixar [...] (Beneficiário D, C. Lago do limão)</i></p> <p><i>[...] que continue assim apoiando, [...] (Beneficiário C, C. Lago do limão)</i></p> <p><i>Que eles ajudassem a comunidade [...] (Beneficiário B, C. São Sebastião)</i></p>
<b>Ampliação das ações para outras comunidades</b>	<p><i>[...] que façam nas outras comunidades que não teve esse privilégio de o traçado passar tão perto, que seja ampliado. (Beneficiário D, C. Lago do limão)</i></p>

Quadro 26: Recomendações dos beneficiários para a SDS e para a gestão do programa.  
Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010-2011.

Observa-se que ao indicar a continuidade e manutenção das ações do programa, bem como a ampliação dessas ações para outras comunidades, os beneficiários desvelam a necessidade da implementação de uma política voltada para a promoção do desenvolvimento sustentável nas comunidades do Amazonas, política essa que não pode se limitar a implantar programas de mitigação de impactos ambientais com recursos e prazos definidos, uma vez que as ações desenvolvidas pelo *Programa Gasoduto Coari-Manaus* foram as únicas ações do governo estadual voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável identificadas pelos beneficiários das comunidades nos últimos anos. Portanto, entende-se que essa não é uma política permanente que sirva de apoio e referência para a manutenção e conservação da biodiversidade e da diversidade cultural da região.

Em relação à postura da equipe frente à apresentação das demandas das comunidades de continuação das ações foram identificadas as seguintes posições:

<b>Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo.</b>	<b>Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados</b>
<b>Criar parcerias com poder local</b>	<p><i>[...] isso foi colocado muito para os gestores, é que após a saída do programa eles dessem continuidade, manutenção. (Representante SDS)</i></p> <p><i>Foi a elaboração do Plano Operativo Local - POL que ficou sob a responsabilidade deles, dos representantes e órgãos locais [...] (Parceiro C)</i></p> <p><i>Tentar estruturar a coordenação municipal para ela dar andamento e continuidade nas ações [...] (Parceiro D)</i></p>
<b>Estimular a autonomia</b>	<p><i>A postura era sempre no sentido de orientar: o projeto vai acabar e vocês têm que tocar a vida de vocês [...]. (Parceiro A)</i></p> <p><i>Era sempre explicar que o projeto era de curto prazo que tinha um orçamento limitado e que a continuidade dependia de novas formas de geração de renda [...] (Parceiro B)</i></p>

Quadro 27: Postura dos atores institucionais frente as demandas das comunidades de continuação das ações do programa.

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010-2011.

Abramovay (2010) observa que as políticas públicas voltadas para as questões ambientais no Brasil não têm sido eficientes, pois não cumprem o papel de antecipar aos atores sociais os comportamentos necessários a uma estratégia sustentável e permanecem no conflito de como obter o desenvolvimento econômico e atender às necessidades ambientais. A partir dessa perspectiva do autor se considera que os relatos do posicionamento da equipe do

programa desvelam a necessidade de o poder público local assumir a responsabilidade de dar continuidade às ações realizadas pelo programa, pois os apontamentos dos proponentes são pertinentes.

Segundo Dowbor (2004), quem conhece e vivencia a realidade local sabe melhor propor soluções para seus problemas, fazendo da ação pública mais eficiente, porém deve-se lembrar que para o poder local assumir tal responsabilidade faz-se imprescindível que seus representantes façam o esforço de buscar qualificação, investimentos e estejam abertos ao processo político intenso de mudanças dos paradigmas de poder e de antigas práticas. Sobre essa questão Sachs (2010) salienta ainda que diante do fracasso dos quatro paradigmas de desenvolvimento (socialismo, autoritarismo, neoliberalismo e socialdemocrata) é necessário criar novos e plurais projetos de desenvolvimento. Assim, entende-se que os atores políticos locais devem passar por processos de capacitação ou mesmo preparação para assumirem seu papel como indica Abramovay (2010).

Ainda quanto à necessidade da esfera local assumir a responsabilidade de continuação das ações de sustentabilidade, Dowbor (2004) afirma que se faz necessário fortalecer o processo de descentralização das ações públicas, isso requer, segundo a autora:

1. Descentralizar radicalmente as atividades públicas para recuperar a racionalidade administrativa do Estado;
2. Desenvolver as funções de mobilização e apoio técnico dos ministérios e secretarias às comunidades e autoridades locais.

Nesse sentido, a autora afirma a necessidade da cultura de participação, uma vez que para ela, a comunidade não precisa que o governo a substitua, resolvendo os seus problemas, e sim que lhes sejam dados os instrumentos da transformação. Assim, enquanto não se der muito mais força ao espaço local, ao chamado espaço da vida, dificilmente obterá uma mudança profunda em termos globais.

Foi possível também apreender as recomendações da equipe técnica entrevistada para o Estado acerca do desafio de promover o desenvolvimento sustentável no Amazonas, a partir da experiência vivenciada na implementação das ações do programa. Essas recomendações são coerentes com a postura dos beneficiários diante da demanda das comunidades de que haja continuidade as ações, conforme podem ser visualizadas no quadro a seguir:

<b>Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo</b>	<b>Transcrição de trechos das narrativas dos entrevistados</b>
<b>Continuação e manutenção das ações</b>	<p><i>[...] que se crie um instrumento jurídico que obrigue os gestores municipais darem continuidade, pelo menos na manutenção das ações e atender as novas demandas, e as comunidades também continuar as ações e serem gestoras de si próprias. (Representante da SDS)</i></p> <p><i>[...] desenvolver uma política voltada para as comunidades do interior e que atenda as necessidades delas de forma comunitária, saindo dessa coisa politiqureira de atender meramente as vontades políticas [...] (Parceiro A)</i></p> <p><i>[...] instalemos serviços permanentes de atendimento para as crianças e adolescentes [...] (Parceiro C)</i></p>
<b>Avaliação dos resultados</b>	<p><i>A minha recomendação é que fosse avaliado [...] ver realmente se evoluiu [...] saber o que realmente mudou na vida deles. [...] (Parceiro B)</i></p> <p><i>Acho que a SDS deveria retornar e fazer uma avaliação do que realmente ficou de sustentável dentro dessa proposta [...] (Parceiro D)</i></p>

Quadro 28: Recomendações dos atores institucionais para o poder público.

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do levantamento de campo, 2010-2011.

Observa-se nas recomendações da equipe do programa para o poder público, a persistência da preocupação em garantir a continuidade das ações nas comunidades, o que depende essencialmente, como foi apontado anteriormente, da vontade e negociação política. Tal situação nos faz corroborar com Sachs (2010) quando afirma que a política tem papel primordial na busca pela sustentabilidade, pois só o debate político assumido em busca de soluções negociadas entre os atores envolvidos caminha junto com o aperfeiçoamento das instituições democráticas e com a superação do imediatismo. Os relatos confirmam ainda as considerações de Bursztyn (1993) que aponta que um dos maiores desafios brasileiros no campo da política de meio ambiente, hoje, consiste na legitimação, junto aos pares governamentais, ao setor produtivo e à população como um todo, do aparelho institucional e de seus instrumentos. Segundo o autor, o enfrentamento desse quadro adverso exige como pré-requisito a satisfação de uma condição fundamental: a continuidade da ação das instituições envolvidas no processo.

Considera-se, então, que para superar esse desafio e alcançar a efetividade da política de desenvolvimento sustentável no Amazonas é necessário possibilitar ainda mais a ampla participação pública no processo de tomada de decisões para formulação de políticas públicas. A Agenda 21 enfatiza tal necessidade e indica a criação de Agendas 21 a níveis locais com objetivo de atender demandas específicas, sendo que a participação indicada na agenda 21

concretiza-se por meio de diálogos entre todos, especialmente da população como atores-chave desse processo (CAVALCANTI, 2002).

Sob esse prisma Viana (2003) evidencia que é necessário romper com o caráter doméstico ou utilitarista que tradicionalmente permeia os processos de participação. Conforme Jacobi (2003), os desafios para ampliar a participação e legitimar o direito socioambiental estão intrinsecamente vinculados a predisposição dos governos locais de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis, e as diferenças se confrontam, enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo. Para este autor, a cidadania sustentável deve ser orientada por práticas de valores éticos e morais, individuais e coletivos em busca de um padrão de qualidade de vida.

Para Leff (2001, p. 132) nesse processo vão se configurando os novos atores sociais e as novas estratégias de poder da cidadania, para forjar, em oposição à modernidade, um mundo novo, “onde a racionalidade ambiental recebe, conjuga e dispersa as luzes e as vozes pela democracia, pela sustentabilidade e pela justiça social”.

Diante do exposto, fica a certeza que a necessidade de promover o desenvolvimento sustentável representa a possibilidade de garantir mudanças sociopolíticas que não comprometam os sistemas ecológicos e sociais nos quais se sustentem as comunidades locais da Amazônia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Na utopia do branco  
que leva o homem a sonhar  
o poeta moldou a vida  
e leva a vida a cantar.*

*Celdo Braga*

A experiência de realizar essa investigação atende a anseios que vão além das expectativas metodológicas, acadêmicas e científicas exigidas para a legitimação de uma dissertação de mestrado. Atende, especialmente, a anseios pela busca de uma qualidade de vida de modo sustentável, vivenciados no cotidiano de quem habita na região amazônica e deseja contribuir efetivamente para sua conservação.

Os desafios foram muitos, a começar pela busca de fundamentação teórica das categorias apresentadas recentemente ao mundo científico, como a *gestão social em rede*, que carece de produção bibliográfica e se apresenta como um convite e desafio às ciências humanas e especialmente ao serviço social.

A apropriação das categorias de sustentabilidade socioambiental e avaliação de políticas públicas significaram ganho inestimável para atuação enquanto profissional de serviço social, pois além de permitir o exercício ético de buscar a formação continuada na busca pela qualidade na prestação de serviços à sociedade, possibilitou a acumulação de conhecimento e uma nova forma de apreensão da totalidade histórica num processo constante de busca de desvelamento da realidade.

A dificuldade de acesso aos documentos e informações oficiais da SDS com níveis de qualidade e clareza necessários para auxiliar nas análises do trabalho também foi um grande obstáculo que merece ser destacado, pois se verifica que mesmo vivendo num contexto em que a *internet* e outros instrumentos de comunicação viabilizam de forma muito dinâmica a circulação das informações, ver-se que o aparelho do Estado precisa se apropriar e qualificar muito mais o uso desses instrumentos e técnicas de comunicação, e colocá-lo disponível à sociedade para fins de controle social, de modo a fortalecer a transparência e a confiabilidade das ações estatais, visando à ampliação do exercício da cidadania.

No mais, a avaliação dos resultados da pesquisa nos permite traçar as seguintes considerações:

- Em relação à ação pública de sustentabilidade no Amazonas realizada por meio do *Programa do Gasoduto Coari-Manaus* verificou-se que os recursos disponibilizados não foram suficientes para atender aos eixos de atuação propostos - promoção da cidadania, conservação ambiental e geração de renda - os quais traduzem os objetivos do programa. E não foi possível nem mesmo considerar o Programa Gasoduto Coari-Manaus como uma política pública, como muito divulgado pela mídia, uma vez que essa ação diz respeito apenas às medidas de mitigação de impactos ambientais conseqüentes de um empreendimento do Estado;
- Os resultados apontam ainda a necessidade de agregar o chamado “custo amazônico” como elemento essencial a ser considerado no planejamento financeiro das futuras ações, pois esse elemento apresentou-se como grande obstáculo para a eficiência do programa;
- Os parceiros que firmaram o compromisso de contrapartida de recursos na execução das ações contribuíram de forma significativa para a execução das atividades propostas. Quanto aos recursos humanos, segundo os relatos dos entrevistados, parece ser possível inferir que foi suficiente por conta da disponibilidade de profissionais das instituições parceiras. Contudo, um dado intrigante foi ter sido verificado que alguns profissionais que atuaram como coordenadores de projetos não tinham níveis de qualificação condizente com os cargos, porém possuíam ampla experiência em trabalhos comunitários;
- O ponto fraco do programa em relação a sua eficiência foi a insustentabilidade financeira. Desse modo, deve-se buscar construir mecanismos que garantam o fluxo permanente de recursos financeiros para haver continuidade das ações uma vez que uma ação que visa à sustentabilidade não pode ser ela mesma insustentável;
- Quanto à eficácia do programa, é possível considerar que a realização de reuniões, oficinas e encontros com os atores envolvidos, inclusive com as comunidades,

precisam passar por um processo de qualificação, uma vez que a participação das comunidades aconteceu apenas de forma aparente, mas não se efetivou de modo que os interesses das comunidades pudessem ser atendidos, pois quando uma ação pública representa os reais interesses de uma dada população, conseqüentemente há a transformação de uma dada realidade, o que Iamamoto (2009) chama de participação política qualificada, processo no qual a gestão social deve ser a arena onde são reconhecidos e negociados os interesses.

Desse modo, constata-se que os processos de desenvolvimento das ações do programa apresentaram dificuldades para cumprir sua missão que era de *promover o desenvolvimento sustentável nas comunidades*, uma vez que para cumpri-la seria necessária a implementação de uma ação continuada que visasse a mudança da racionalidade e do relacionamento do homem amazônico com a natureza e com sociedade em uma escala de tempo de médio a longo prazo, o que proclama a condução do Estado enquanto representante do interesse geral da sociedade, o que requer uma transformação da própria natureza do Estado, que na concepção de Marx é de instrumento de opressão da burguesa sobre o proletariado.

Iamamoto (2009) sinaliza que a nova configuração do Estado a partir da constituição de redes de parceiras desvela a complexidade de um processo de dupla via: a primeira busca efetivar o projeto neoliberal de refilantropização e mercantilização dos direitos sociais enxugando o aparato institucional de intervenção do Estado; a segunda aponta para a ampliação da democratização e incentivo à participação política da população através dos conselhos de direitos e outras formas de organizações, visando o efetivo controle social das ações públicas.

Do ponto de vista teórico, é possível afirmar que a proposta de intervenção do Estado a partir da *gestão em rede* apresenta-se como proposta inovadora, pois requer a participação política qualificada dos diversos setores da sociedade civil, especialmente a participação das populações-alvo das ações públicas em nível local, sendo a proposta da *gestão social em rede* uma referência para ações públicas de cunho democrático e participativo.

Diante dessas considerações constata-se que a qualidade dos processos desenvolvidos na implementação da *gestão em rede da SDS* apesar de ser uma proposta inovadora, não se concretiza de modo a permitir a participação efetiva dos amazonidas na

condução da política de sustentabilidade, de modo que se deve investir na melhoria da articulação e sinergia entre os parceiros e na qualificação política da população.

Os resultados identificados no estudo sinalizam ainda para a necessidade de maior investimento no fortalecimento da *organização comunitária* entre os beneficiários e na ampliação da prestação de serviços socioambientais e de saúde. Verificou-se também a necessidade de continuação das ações e recomenda-se a realização de debates e negociação democrática para esse fim.

Constata-se que os indicadores da efetividade do programa são quase nulos, pois são identificados apenas de forma focais e isolados, uma vez que, somente em uma das comunidades visitadas é possível observar algumas alterações de comportamento da população em relação ao uso dos recursos naturais disponíveis e a preocupação com a sua conservação e sustentabilidade. Cabe ressaltar que essas mudanças expressam muito mais a luta dos comunitários, através de movimentos e organizações comunitárias em busca de conhecimento, informação e acesso aos serviços socioambientais, do que resultados alcançados a partir da implementação do programa.

Dentre alguns dos efeitos positivos do *programa* através de suas ações nas comunidades pode-se destacar uma maior sensibilização política para a organização das associações comunitárias, o que lhes permitiu fortalecer a organização política e social das comunidades e, assim, permitiu-lhes buscar maiores estratégias de defesa de seus direitos. Pode-se indicar ainda como elemento que sinaliza para efeitos positivos do programa, a melhoria das relações de convivência comunitária, o que pode vir a contribuir para o processo de desenvolvimento no futuro da sustentabilidade cultural, política e social dessa população.

De modo geral este estudo permitiu verificar as faces negativas e positivas dos resultados das ações implementadas pelo *programa gasoduto Coari-Manaus* por meio da SDS. Mesmo considerando que ainda são muitos os obstáculos para a efetivação de uma real *Política Pública de Desenvolvimento Sustentável* em bases democráticas e que propicie um real canal de participação da população local, considera-se que também foi importante ressaltar as contribuições positivas do *programa* ao propor de forma pioneira uma *gestão em rede inovadora*, ainda que pese as limitações da vontade política para transformar essa forma de gestão em um real mecanismo de gestão social democrática. A literatura consultada indica que esse modo de gestão pode fortalecer a democracia a partir do gerenciamento de redes,

contudo, verificou-se neste estudo de caso que todos os processos da gestão em rede do *programa gasoduto Coari-Manaus* necessitam ser qualificados para que se torne possível fortalecer a construção coletiva da sustentabilidade.

Como sinalizado pelos profissionais do programa, recomenda-se a criação de mecanismos legais e políticos que garantam a continuidade das ações e a ampliação de sua cobertura em todo o Estado e demais regiões da Amazônia.

Por fim, corrobora-se com Abramovay (2010) ao afirmar que o Brasil não está diante de crise de escassez ambiental e sim do desafio de formular uma verdadeira estratégia de desenvolvimento sustentável. Desse modo, foi possível apreender que o modo de gestão e implementação das ações com base em princípios democráticos e participativos constitui condições essenciais para o sucesso de uma política sustentável.

Destaca-se ainda, com base nos argumentos de Teixeira (2009), que a constituição de uma sociedade socialmente justa, ecologicamente correta e economicamente viável não se dará sem muita luta política.

Essa luta precisa buscar a construção de uma nova forma de organização social livre das garras da ganância do lucro instaurada pelo sistema do capitalismo. Portanto, entende-se que só assim os amazonidas poderão continuar a realizar o embalo, de forma segura e calma, no fundo de suas redes, e poderão contemplar o sol que se põe para o amanhã de um novo dia a nascer.

## REFERÊNCIAS

AMAZONAS, Governo do Estado. Gasoduto Coari-Manaus: um marco de desenvolvimento para a nossa gente/ Secretaria de Estado do meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Manaus: SDS, 2009.

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento Sustentável: qual a estratégia para o Brasil? IN: Revista Novos Estudos [on line] n. 87, Julho de 2010, p. 97-113

ALMINO, José. A filosofia política do ecologismo. In: FERNANDES, Macionila; GUERRA, Lemuel (orgs.). *Contra discurso do Desenvolvimento Sustentável*. 2ª Edição. Revista Belém Associação das Universidades Amazônicas, UFPA. Núcleo de Estudos Amazônicos, 2006.

ARRETCHE, Marta T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org). *Avaliação de políticas sociais*. 3. ed. – São Paulo: Cortez: IEE, 2001.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Tradução de Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de.(orgs).“*Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*”.São Paulo: IEE/PUC – SP, 2001.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luiza Costa. Metodologia de Avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional -3. Ed.- São Paulo, Cortez, 2003.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. *Concepção de rede intersetorial*. In: <http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>. Acesso em 20 de julho de 2010.

BURSZTYN, Marcel (org). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. IBAMA/ENAP: Editora Brasiliense. São Paulo, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005

CASTELLS, Manuel; tradução: Roneide Venâncio Majer. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 4ª edição. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco. 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de M. e RAICHELIS, Raquel (orgs.) *Gestão Social: uma questão em Debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999. p. 19 – 29.

CHAVES, Maria do P. S. Rodrigues; NOGUEIRA, marinez Gil. *Desenvolvimento sustentável e ecodesenvolvimento: uma reflexão sobre as diferenças ideo-políticas conceituais*. In: Revista Somalu. Ano 5 nº 01. Amazonas: EDUA, jan/jun. 2005.

\_\_\_\_\_. *Bases para a Sustentabilidade*. In: Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia do curso de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia, UFAM, 2009. Aulas Expositivas.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de Projetos Sociais. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

DOWBOR, Ladislau. *Descentralização e meio Ambiente*. Revista estudos avançados, setembro de 2004.

DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. 4ª Ed.; São Paulo: Hucitec; Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2004.

FREITAS, Marcílio de. *Amazônia e desenvolvimento sustentável: um debate que todos os brasileiros deveriam conhecer*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

\_\_\_\_\_. Marcílio de. *Amazônia e desenvolvimento sustentável: um diálogo que todos os brasileiros deveriam conhecer*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

\_\_\_\_\_. Marcílio de (org.) *Amazônia: a natureza dos problemas e os problemas da natureza*. Manaus: EDUA, 2005. V. 1

FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas ambientais no Brasil*. São Paulo, Ed. Boitempo, 1998.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. *Análise de conteúdo*. Brasília: Plano Editora, 2003.

FREY, Klaus. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2003, n.21, pp. 165-185. ISSN 0104-4478.

FURRIELA, Raquel Biderman. *Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

GOULET, Denis. Desenvolvimento autêntico: fazendo-o sustentável. IN: CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 4ª edição. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco. 2002.

GÓMEZ, J. A. Domínguez; AGUADO, O. Vásquez; PÉREZ, A. Gaona (orgs.). *Serviço Social e meio ambiente*. São Paulo: Cortez, 2005.

HARVEY, David. *Espaço de Esperança*. 3ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Os espaços ocupacionais do assistente social. IN: *Serviço Social: direitos e competências profissionais*. Brasília: CFESS/APESS, 2009.

\_\_\_\_\_. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 10ª Edição. São Paulo, Cortez, 2006.

IANNI, Octávio. A questão social. In: *A idéia do Brasil Moderno*. São Paulo: brasiliense, 1992.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. *A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor*. *Saude soc.* [online]. 2001, vol.13, n.1, pp. 25-36. ISSN 0104-1290.

JACOBI, Pedro, Org. *Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social*. São Paulo: Annablume, 2003.

LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*; Tradução de Sandra Venezuela. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. *Discursos Sustentáveis*. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010.

RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 4 edição – São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2006.

MEIRELLES, Wallace Pinheiro. *Políticas Públicas: o planejamento municipal como base para o desenvolvimento sustentável da Amazônia*. Manaus: Editora Valer/Uninorte, 2008.

MOUSSALEM, Márcia. *Novos caminhos da gestão social: um estudo da rede jovem*. São Paulo – Revista Integração: 2006.

MORIN, Edgar. *Terra-Pátria*. Traduzido do francês por Paulo Azevedo Neves da Silva – Porto Alegre: Sulina, 2002.

NOGUEIRA, Marinez G; CHAVES, M.P.S. Desenvolvimento Sustentável e ecodesenvolvimento: Uma reflexão sobre as diferenças ideo-políticas conceituais. In: Somanlu: Revista de Estudos Amazônicos do Programa de pós-graduação em sociedade e cultura na Amazônia da Universidade federal do Amazonas. Ano 1, Manaus:EDUA/CAPES, publicada em fevereiro de 2006. ISSN 15118-4765.

RICO, Elizabeth de M. e RAICHELIS, Raquel (orgs.) *Gestão Social: uma questão em Debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de Transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. Trad. Magda Lopes, - São Paulo: Stidio Nobel: Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Cidade Aberta), 1993.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas. Os casos da Índia e do Brasil. IN: VIEIRA, Paulo Freire, WEBER, Jacques (Orgs). *Gestão de recursos naturais e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. 3ª Ed.; São Paulo: Cortez, 2002.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – SDS/AM. Relatório Anual 2008. Disponível em:<<http://www.sds.am.gov.br>>. Acesso em: 19 de Maio de 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – SDS/AM. Relatório de gestão 2003-2006. Governo do Amazonas, 106 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.

\_\_\_\_\_.STROH, Paula Yone (org.) *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SHERER, Elenise (Org.). *Questão social na Amazônia*. Manaus: EDUA, 2009.

STHAREL, Andri Werner. Capitalismo e entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. 5ª. Edição. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2009.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. O desafio da inclusão social no cenário atual brasileiro e amazônico. IN: SHERER, Elenise (Org.). *Questão social na Amazônia*. Manaus: EDUA, 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 3ª. Edição. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

WANDERLEY, Luiz Eduardo et al. *Desigualdades e questão social*. São Paulo: Cortez/EDUC, 1997.

VEIGA, José Eli da. *A emergência socioambiental*. São Paulo: Editora Senac, 2007.

VIEIRA, Paulo Freire, WEBER, Jacques (Orgs). *Gestão de recursos naturais e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. 3ª Ed.; São Paulo: Cortez, 2005.

VIANA, Gilney. Impactos ambientais da política de globalização da Amazônia. In: VIANA, Gilney (Org.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001.

# APÊNDICES

**QUADRO: CATEGORIAS MACRO-TEÓRICAS COM FOCO EM INDICADORES E VARIÁVEIS DA PESQUISA DE CAMPO: GUIA PARA ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA**

<p><b>Síntese do objeto de pesquisa:</b> Análise da estruturação da <i>gestão social em rede</i> da <i>política pública de desenvolvimento sustentável</i> implementada pela SDS/AM por meio de programas e projetos, visando identificar as ações voltadas para a <i>promoção da cidadania</i>, entendida como acesso à bens e serviços como direitos socioambientais por meio de processos de participação social das populações que fazem parte das áreas de abrangência da referida política, focalizando o processo de <i>avaliação</i> adotado pela instituição para aferir o alcance dos objetivos e metas por meio da execução das ações de sua rede de instituições parceiras.</p>	
<b>CATEGORIA: GESTÃO SOCIAL</b>	
<b>Indicadores</b>	<b>Variáveis</b>
<b>Estrutura organizacional da gestão em rede da política pública de DS da SDS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de parceiros para desenvolvimento das ações;</li> <li>• Critérios de seleção das instituições parceiras;</li> <li>• Existência de hierarquia na gestão</li> <li>• Dificuldades de gestão</li> <li>• Avanços/resultados na gestão</li> <li>• Sugestões de estratégias para a resolução das dificuldades de gestão</li> </ul>
<b>CATEGORIA: SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL</b>	
<b>Dimensões /Indicadores</b>	<b>Variáveis</b>
<b>As diretrizes do processo de Formulação da Política Pública de desenvolvimento sustentável da SDS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questões socioambientais foco das ações</li> <li>• Leis norteadoras dos programas;</li> <li>• Objetivos e metas estabelecidos;</li> <li>• Metodologia estabelecida;</li> <li>• Fórum de divulgação;</li> <li>• Assembléia de discussão com a sociedade;</li> <li>• Participação da comunidade local no processo de tomada de decisão;</li> </ul>
<b>Implementação e implantação da Política Pública da SDS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agência financiadora;</li> <li>• Instituições parceiras na execução das ações;</li> <li>• Recursos humanos e materiais;</li> <li>• Capacitação dos atores envolvidos;</li> <li>• Ações a curto, médio ou longo prazo;</li> <li>• Ações desenvolvidas objetivam alcançar as dimensões econômica, social e ambiental;</li> <li>• Articulação com a comunidade local no desenvolvimento das ações;</li> </ul>
<b>CATEGORIA: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	
<b>Dimensões/ Indicadores</b>	<b>Variáveis</b>
<b>Avaliação da Política Pública da SDS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações de acompanhamento das ações (monitoramento);</li> <li>• Estratégias de monitoramento estabelecidos pela SDS;</li> <li>• Tipos de avaliação realizadas (processo, eficácia, impacto, contínua)</li> <li>• Existência de processos de avaliação participativa com a comunidade ou público-alvo;</li> <li>• Órgão responsável (ou instituições parceiras) pelo monitoramento e avaliação;</li> </ul>

**QUADRO - CATEGORIAS TEÓRICO-ANALÍTICAS: GUIA DE ESTRUTURAÇÃO  
METODOLÓGICA**

<b>CATEGORIAS MACRO-TEÓRICAS</b>	<b>FOCALIZAÇÃO DO RECORTE DA CATEGORIA NO LEVANTAMENTO DE CAMPO E/ OU DOCUMENTAL – COM BASE NO LOCUS DA PESQUISA</b>	<b>MÉTODO E TÉCNICAS PESQUISA</b>
<p>Principal: GESTÃO SOCIAL</p> <p>Secundária: GESTÃO EM REDE</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar a proposta de gestão social implementada pela SDS;</li> <li>2. Categorizar as estratégias de gestão das ações promovidas pela SDS;</li> <li>3. Mapear as instituições executoras (governamentais e não governamentais) dos programas e/ou projetos da SDS;</li> <li>4. Verificar a articulação da gestão em rede implementada pela SDS com outras instituições (parceiros)</li> </ol>	<p>Pesquisa documental Pesquisa documental Pesquisa documental</p> <p>Pesquisa documental e entrevista qualitativa</p>
<p>Principal: SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL</p> <p>Secundária: QUESTÃO SÓCIOAMBIENTAL</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mapear os programas e/ou projetos com ações socioambientais promovidas pela política pública da SDS no AM;</li> <li>2. Caracterizar os objetivos, a metodologia e público alvo dos programas e/ou projetos;</li> <li>3. Identificar as dimensões da sustentabilidade nas ações políticas da SDS;</li> <li>4. Categorizar as questões sócio-ambientais foco da ação dos programas e /ou projetos desenvolvidos pela SDS;</li> </ol>	<p>Pesquisa documental</p> <p>Pesquisa documental Pesquisa documental e entrevista qualitativa Pesquisa documental e entrevista qualitativa</p>
<p>Principal: AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA</p> <p>Secundária: PARTICIPAÇÃO</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verificar o processo de avaliação realizada pela SDS em relação às ações executadas pelos parceiros;</li> <li>2. Identificar os instrumentos de avaliação (acompanhamento, monitoramento) utilizados pela SDS;</li> <li>3. Identificar os canais de participação e de protagonismo do público-alvo no processo de avaliação das ações desenvolvidas;</li> </ol>	<p>Pesquisa documental</p> <p>Pesquisa documental e entrevista qualitativa Pesquisa documental e entrevista qualitativa</p>

**QUADRO: GUIA DE ESTUDO E LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO**

<b>CATEGORIAS MACRO-TEÓRICAS</b>	<b>ROTEIRO: DEFINIÇÃO DA FORMA DE ABORDAGEM TEÓRICA (RECORTE TEMPORAL E A ESCOLHA DE PERPECTIVA TEÓRICO-CONCEITUAL)</b>
Principal: GESTÃO SOCIAL  Secundária: GESTÃO EM REDE	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contextualizar as diferentes concepções de Estado enquanto gestor social das políticas públicas;</li> <li>2. Conceituar gestão social na sociedade contemporânea;</li> <li>3. Discutir a emergência da gestão em rede como nova estratégia de intervenção do Estado no campo social;</li> <li>4. Desvelar as possibilidades da gestão em rede para a política de promoção do desenvolvimento sustentável;</li> </ol>
Principal: SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL          Secundária: QUESTÃO SÓCIOAMBIENTAL	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analisar a relação H x N para configuração da questão ambiental e socioambiental : discussão conceitual</li> <li>2. Analisar o processo histórico da crise ambiental no sistema capitalista;</li> <li>3. Estudar o conceito de DS e suas noções na perspectiva de Ignacy Sachs, Leff e Godard (perspectiva contra-hegemônica);</li> <li>4. Desvelar os princípios que permeiam os acordos e leis que fundamentam as políticas de desenvolvimento sustentável;</li> <li>5. Discutir a emergência da questão socioambiental para uma sociedade sustentável;</li> <li>6. Contextualizar a discussão socioambiental na Amazônia;</li> <li>7. Discutir a questão socioambiental enquanto objeto de ação do serviço social</li> <li>8. Apresentar os aspectos relevantes para a formulação e implementação de uma política pública socioambiental na Amazônia e a relação entre sociedade e estado nesse contexto.</li> </ol>
Principal: AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA    Secundária: PARTICIPAÇÃO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apresentar o conceito de avaliação de políticas públicas;</li> <li>2. Apresentar os diferentes tipos de avaliação e seus critérios;</li> <li>3. Desvelar a importância da participação social no processo de avaliação de ações públicas;</li> <li>4. Discutir sobre a importância da avaliação e da participação para a promoção da cidadania socioambiental.</li> </ol>

## REGISTRO FOTOGRÁFICO DA PESQUISA DE CAMPO

Local: Comunidades de São José I, São Pedro, São Sebastião e Lago do Limão no município de Iranduba/Amazonas à 22km da Capital Manaus ao longo da Rodovia Manuel Urbano.

Data: 08/01/2011



Frente da escola de educação infantil construída pelo programa gasoduto Coari-Manaus na Comunidade São José I Ramal do Janauari.

Comunitário dentro da sala de aula da escola de educação infantil construída pelo programa gasoduto Coari-Manaus na Comunidade São José I Ramal do Janauari.



Área externa da escola construída na Comunidade São José I Ramal do Janauari.





Centro Social ainda não inaugurado construído com recursos do programa gasoduto Coari-Manaus na Comunidade São José I Ramal do Januari.

Placa de Identificação da Comunidade São José I Ramal do Januari implantada pela equipe do programa gasoduto Coari-Manaus.



Comunitária da Comunidade São José I Ramal do Januari participando da entrevista com a pesquisadora.

Caixa d'água do poço artesiano construído pelo programa na comunidade São José que se encontra com a tampa quebrada e por isso inutilizado, uma vez que a comunidade não tem condições financeiras para providenciar o conserto e manutenção da caixa bem como do poço.



Placa de identificação da construção do Centro Social da comunidade de São Pedro reformado com recursos do programa gasoduto Coari-Manaus.

Centro Social da comunidade de São Pedro reformada com recursos do programa gasoduto Coari-Manaus.





Momento da entrevista com os comunitários no Centro Social da comunidade de São Pedro.



Área da Comunidade de São Pedro Ramal da Januari.



Universidade Federal do Amazonas- UFAM  
Instituto de Ciências Humanas e Letras - ICHL



Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia – PPGSS

*Gestão Social e Sustentabilidade: um estudo sobre a política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas*

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Pesquisador: \_\_\_\_\_

Instrumento nº. \_\_\_\_\_

Formulário de entrevista A: para aplicação com o representante da SDS (coordenador do Programa Gasoduto Coari-Manaus)

**Identificação**

1. Sexo:  Feminino       Masculino

2. Titulação

Pós – Doutorado.

Doutorado

Mestrado

Especialização

Graduação

Ensino Médio

3. Área de atuação:

Ciências Biológicas

Ciências Agrárias

Ciências da Saúde

Ciências Exatas

Ciências Humanas

4. Tempo na Função: (\_\_\_\_\_)

5. Vínculo Institucional:

Servidor efetivo

Contratado

Terceirizado

Voluntário

Outro \_\_\_\_\_

**CATEGORIA: GESTÃO SOCIAL**

6. Como você caracteriza a gestão da política adota pela SDS?

Gestão Compartilhada

Gestão Participativa

Gestão Burocrática

Gestão em rede

Outros \_\_\_\_\_

Justifique: \_\_\_\_\_

7. Como você percebe a sinergia (articulação) da SDS com as instituições parceiras que compõem a gestão em rede?

\_\_\_\_\_

---

---

8. Discorra como aconteceu o processo decisório das ações políticas do programa:

---

---

---

9. As parcerias firmadas para execução das ações do programa foram suficientes?

( ) Sim ( ) Parcialmente ( ) Não

Justifique \_\_\_\_\_

---

10. Existiu algum tipo de critério de seleção para firmar as parcerias, se positivo quais foram eles?

---

---

---

11. Antes da execução das ações pelas instituições parceiras, foram realizadas capacitações sobre as diretrizes políticas do programa para os profissionais destas instituições?

---

---

---

12. Você considera que as capacitações realizadas com as instituições parceiras foram suficientes e adequadas para atender os objetivos do programa? Justifique sua resposta.

---

---

---

---

---

CATEGORIA SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL: Eficácia e eficiência
--

13. Início do programa : \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ (mês/ano)

14. Quais foram os condicionantes positivos ou negativos apresentados no processo de implementação do programa?

---

---

---

---

15. Os cinco projetos especiais do programa voltados para questão socioambiental (meu lugar no mundo, letramento através da educação ambiental, organização comunitária, apoio as pessoas com necessidades especiais, prevenção a todo gás) foram elaborados por quem? Através de que processo?

---

---

---

---

---

---

16. Você participou do processo de formulação e implementação do programa e seus projetos?  
( caso sim, de que forma? - caso não, por quê?)

---

---

---

17. Você considera que os recursos financeiros disponibilizados às instituições parceiras para realização das atividades foram suficientes? Por quê?

---

---

---

18. De que forma a SDS acompanha o uso eficiente dos recursos disponibilizados as instituições parceiras?

---

---

---

19. Os equipamentos existentes nas instituições parceiras atenderam às necessidades do programa?

Totalmente     Parcialmente     Não Atendeu

Justifique:

---

---

---

20. Os recursos humanos disponíveis pelas instituições parceiras e pela própria SDS para realização das atividades do Programa foram suficientes e adequados? Justifique.

---

---

---

21. As ações desenvolvidas no programa visaram resultados a curto, médio ou longo prazo?

Discorra sobre a sua resposta:

Curto: \_\_\_\_\_

Médio: \_\_\_\_\_

Longo: \_\_\_\_\_

---

---

---

22. O programa atingiu a meta de cobertura do público- alvo? Não ( )    Sim ( )

Justifique \_\_\_\_\_

---

---

---

23. O programa alcançou os objetivos propostos no tratamento das questões socioambientais?  
Justifique sua resposta.

24. Que resultados ou efeitos não previstos surgiram como consequência da execução do programa? Enumere-os considerando os seguintes aspectos:

Econômico: \_\_\_\_\_

Social: \_\_\_\_\_

Ambiental: \_\_\_\_\_

<b>CATEGORIA: AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: Efetividade</b>
--

25. Foi realizado pela SDS algum tipo de monitoramento das ações executadas pelas instituições parceiras? Caso sim, de que forma?

\_\_\_\_\_

26. Qual foi a frequência desse monitoramento?

( ) Semanal ( ) Mensal ( ) Bimestral ( ) Trimestral

( ) Outro \_\_\_\_\_

27. Que tipo de avaliação foi feita para mensurar o alcance dos resultados do programa?

\_\_\_\_\_

28. Em algum momento os beneficiários participaram das atividades de avaliação das ações do programa? De que forma?

\_\_\_\_\_

29. O processo de monitoramento e avaliação do programa, inclusive das instituições parceiras foi realizado por quem?

( ) SDS

( ) Conselho estadual de meio ambiente

( ) Outro: \_\_\_\_\_

30. Como você avalia a importância dos resultados deste programa para a população da área de abrangência do gasoduto e para a sociedade?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

31. Como você avalia o nível de participação e envolvimento dos beneficiários nas ações do programa? Justifique sua resposta:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

32. A população – alvo manifestou alguma necessidade de continuação das ações do programa?

( ) Sim ( ) Não

33. Caso positivo, qual a postura da equipe ou instituição diante dessa demanda?

---

---

---

34. Quais foram as principais dificuldades encontradas para bom o desenvolvimento das ações planejadas?

[ ] Insuficiência de tempo

[ ] Falta de recursos

[ ] Acúmulo de atividades

[ ] Falta de orientação

[ ] Necessidade de reorganização das ações

[ ] Limites impostos pela instituição/comunidade/público-atingido

[ ] Falta de empenho pessoal

[ ] Dificuldades de participação da população (público-alvo e/ou comunidade)

[ ] Outra(s) \_\_\_\_\_

35. Os resultados do programa foram adequadamente sistematizados e socializados entre instituições e técnicos participantes? Justifique sua resposta.

---

---

---

---

36. Qual a sua recomendação agora que acabaram as ações do programa voltadas para as questões socioambientais?

---

---

---

---

---

---

Obrigada pela sua participação!



Universidade Federal do Amazonas- UFAM  
Instituto de Ciências Humanas e Letras - ICHL



Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia – PPGSS

*Gestão Social e Sustentabilidade: um estudo sobre a política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas*

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Pesquisador: \_\_\_\_\_

Instrumento nº. \_\_\_\_\_

Formulário de entrevista B: para aplicação com os coordenadores (a) dos projetos especiais de inclusão social e cidadania do Programa de Desenvolvimento Sustentável Gasoduto Coari-Manaus

**Identificação**

1. Sexo:  Feminino  Masculino

2. Titulação

Pós – Doutorado.

Doutorado

Mestrado

Especialização

Graduação

Ensino Médio

3. Área de atuação:

Ciências Biológicas

Ciências Agrárias

Ciências da Saúde

Ciências Exatas

Ciências Humanas

4. Qual o nome do projeto da SDS que coordenou a execução das ações:

\_\_\_\_\_

5. Instituição: \_\_\_\_\_

**CATEGORIA: GESTÃO SOCIAL**

6. Como você caracteriza a gestão da política adota pela SDS?

Gestão Compartilhada

Gestão Participativa

Gestão Burocrática

Gestão em rede

Outros \_\_\_\_\_

Justifique: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

7. Como você percebe a articulação da gestão em rede que compõe a SDS?

8. Discorra como aconteceu o planejamento das ações do projeto:

9. Existiu algum tipo de critério de seleção para que a parceria com a SDS fosse firmada se positivo quais foram eles?

CATEGORIA SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL: Eficácia e eficiência
--

10. Período de execução do projeto: de \_\_\_\_\_/\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_/\_\_\_\_ (mês/ano)

11. Você considera suficientes os recursos financeiros disponibilizados pela SDS para a realização das atividades e alcance dos objetivos propostos? Por quê?

12. Teve um acompanhamento por parte da SDS do uso eficiente do recurso? Se afirmativo, de forma?

13. Além do recurso financeiro, a SDS disponibilizou algum outro tipo de recurso para auxiliar na execução das atividades do projeto? Caso positivo que tipo de recursos?

14. Os equipamentos existentes na instituição e os disponibilizados pela SDS atenderam às necessidades do projeto?

Totalmente  Parcialmente  Não Atendeu

Justifique: \_\_\_\_\_

15. Os recursos humanos disponíveis para realização das atividades do projeto foram suficientes e adequados? Justifique.

16. Antes da implantação das ações foram realizadas capacitações sobre os objetivos do projeto com a população-alvo e com a equipe do projeto? ( ) Sim ( ) Não

17. E de que forma foi realizada essa (s) capacitação (s)?

18. Quem realizou essa capacitação?

19. Os resultados das capacitações foram suficientes para auxiliar o trabalho desenvolvido?

( ) Sim ( ) Parcialmente ( ) Não

Justifique

20. As ações desenvolvidas no projeto visaram resultados a curto, médio ou longo prazo? Discorra sobre a sua resposta:

Curto

Médio

Longo

21. O projeto atingiu a meta de cobertura do público - alvo?

sim ( ) não ( )

Justifique

22. O projeto alcançou os objetivos propostos? Justifique sua resposta.

23. Quais resultados ou efeitos não previstos surgiram como consequência da execução do projeto?

Enumere-os

Econômico:

Social:

Ambiental:

<b>CATEGORIA: AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: Efetividade</b>
--

24. Foi realizado pela SDS algum tipo de monitoramento das ações do projeto? De que forma?

25. Qual foi a frequência desse monitoramento?

( ) Mensal ( ) Bimestral ( ) Trimestral ( ) Outro

26. Em algum momento os beneficiários participaram das atividades de avaliação das ações do projeto? De que forma?

27. Você considera que o sistema de monitoramento do projeto foi eficaz? Justifique.

---

---

---

28. Como você avalia a importância dos resultados deste programa para a população?

---

---

---

29. Como você avalia o nível de participação e envolvimento dos beneficiários nas ações do projeto? Justifique sua resposta:

---

---

---

30. A comunidade manifestou alguma necessidade de continuação das ações do projeto?

Sim  Não

31. Caso positivo, qual a postura da equipe ou instituição diante dessa demanda?

---

---

---

32. Quais foram as principais dificuldades encontradas para bom o desenvolvimento das ações planejadas?

Insuficiência de tempo

Falta de recursos

Acúmulo de atividades

Falta de orientação

Necessidade de reorganização das ações

Limites impostos pela instituição/comunidade/público-atingido

Falta de empenho pessoal

Outra(s) \_\_\_\_\_

33. Os resultados do projeto foram adequadamente sistematizados e socializados entre instituições e técnicos participantes? Caso positivo, de que forma?.

---

---

---

34. Qual a sua recomendação agora que acabaram as ações do projeto?

---

---

---

Obrigada pela sua participação!



Universidade Federal do Amazonas- UFAM  
Instituto de Ciências Humanas e Letras - ICHL



Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia – PPGSS

*Gestão Social e Sustentabilidade: um estudo sobre a política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas*

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Pesquisador: \_\_\_\_\_

Instrumento nº. \_\_\_\_\_

Formulário de entrevista C: para aplicação com os beneficiários dos projetos do Programa Gasoduto Coari-Manaus

### Identificação

1. Sexo:  Feminino       Masculino
2. Idade: \_\_\_\_\_
3. Comunidade/Município: \_\_\_\_\_
4. Escolaridade: \_\_\_\_\_
5. Por qual (s) projeto (s) você foi beneficiado? (multipla escolha)
- Organização comunitária
- Prevenção a todo gás
- Apoio a pessoa idosa e pessoas portadoras de deficiência
- Letramento através da educação ambiental
- Meu lugar no mundo
- Outros \_\_\_\_\_

<b>CATEGORIA: GESTÃO SOCIAL</b>
---------------------------------

6. Você participou de alguma reunião ou capacitação sobre o programa gasoduto Coari-Manaus? Caso positivo, quais foram os assuntos tratados nesses encontros?

---



---



---

7. O que você aprendeu de mais importante nesses encontros?

---



---

8. Quais serviços foram oferecidos pelo programa na sua comunidade?

---



---



---

9. Você conhece as instituições que ofereceram esses serviços? Enumere-as:

---



---



---

---

---

10. Você participou de alguma reunião para a definição das ações a serem realizadas? Caso positivo, como foi essa experiência?

---

---

11. Você sentiu que a sua participação foi importante para a boa realização do programa?

---

---

CATEGORIA SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL: Eficácia e eficiência
--

12. Para você quais foram os pontos positivos e negativos que ocorrem durante o programa?

Positivo: \_\_\_\_\_

---

---

Negativos: \_\_\_\_\_

---

---

13. Você considera que as ações desenvolvidas pelo programa atenderam as necessidades de sua comunidade? [ ] Totalmente [ ] Parcialmente [ ] Não Atendeu

Justifique:

---

---

---

14. Para você, quais foram os resultados ou efeitos que surgiram como consequência da execução do programa? Enumere-os

---

---

---

15. As ações desenvolvidas pelo programa por meio de seus projetos foram úteis para você e sua comunidade? Considere os seguintes aspectos:

Econômico: \_\_\_\_\_

---

---

Social: \_\_\_\_\_

---

---

Ambiental: \_\_\_\_\_

---

<b>CATEGORIA: AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: Efetividade</b>
--

16. Você participou de algum tipo de avaliação das ações realizadas pelo programa? Caso positivo, qual?      ( ) Sim                      ( ) Não

---

---

17. Caso tenha participado, qual foi a frequência de realização dessa avaliação?

( ) Semanal    ( ) Mensal    ( ) Bimestral    ( ) Trimestral    ( ) Outro \_\_\_\_\_

18. Quem realizou essa atividade avaliativa?

[ ] SDS

[ ] Instituição parceira \_\_\_\_\_

[ ] Toda equipe do programa (SDS e parceiros)

[ ] Outro \_\_\_\_\_

19. O que mudou na sua vida e na sua comunidade a partir das ações do programa?

---

---

20. Para você o que é desenvolvimento sustentável?

---

---

21. Você considera as ações do programa importante para o desenvolvimento sustentável da sua comunidade? Justifique:

---

---

22. Você considera que as ações do programa devem continuar sendo realizadas na sua comunidade? Por quê?

---

---

---

23. Agora que as ações do programa voltadas para promoção da cidadania acabaram, qual a sua recomendação para a equipe do programa e para SDS?

---

---

---

Obrigada pela sua participação!



**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**  
**Coordenadores dos projetos desenvolvidos pela SDS**

Você está sendo convidado para participar da pesquisa intitulada: *Gestão Social e Sustentabilidade: um estudo sobre a política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas* da pesquisadora Silvana Queiroz e Silva sob a orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marinez Gil Nogueira que tem por objetivo: Desvelar as estratégias da gestão social em rede da política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas implementada pela SDS/AM mediante programas e projetos executados por instituições parceiras. Os benefícios relacionados com a sua participação referem-se aos possíveis resultados sociais a serem alcançados com a pesquisa, tendo em vista que a mesma poderá sinalizar alternativas e/ou ferramentas que contribuam para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das ações da referida política pública. A sua participação não implicará nenhum risco à sua integridade física ou moral, pois a pesquisa trata-se de um estudo sociológico.

De acordo com os procedimentos metodológicos delineados será realizada pesquisa documental e de campo, sendo nesta última utilizada a técnica de entrevista semi-estruturada por meio da aplicação de um formulário de entrevista para coleta de informações, bem como a realização do registro fonográfico e fotográfico. Cumpre destacar que a sua participação não é obrigatória podendo se retirar do estudo a qualquer momento que desejar, sem que com isso tenha qualquer prejuízo ou penalidade. Sua participação é inteiramente voluntária uma vez que não será oferecida qualquer quantia em dinheiro ou em espécie como forma de pagamento à sua participação.

Para qualquer informação, o (a) Sr. (a) poderá entrar em contato a qualquer momento com a pesquisadora pelo telefone (92) 9113-8282 ou pelo endereço Av. General Rodrigo Octávio Jordão Ramos nº3.000 Campus Universitário Bairro Coroado I, no departamento de Pós-Graduação em Serviço Social- PGSS, telefone (92) 3305-4579.

Declaro ter sido informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Estou recebendo uma cópia deste documento, assinada, que vou guardar.

- ( ) Aceito que feito o registro fonográfico
- ( ) Aceito que seja feito o registro fotográfico
- ( ) Não aceito que feito o registro fonográfico
- ( ) Não aceito que seja feito o registro fotográfico

Manaus, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
 Assinatura do sujeito da pesquisa      \_\_\_\_\_  
 Assinatura da Pesquisadora      ou



Impressão do dedo polegar  
 caso não saiba assinar



## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO Comunidades

Você está sendo convidado para participar da pesquisa intitulada: *Gestão Social e Sustentabilidade: um estudo sobre a política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas* da pesquisadora Silvana Queiroz e Silva sob a orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marinez Gil Nogueira que tem por objetivo: Desvelar as estratégias da gestão social em rede da política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas implementada pela SDS/AM mediante programas e projetos executados por instituições parceiras. Os benefícios relacionados com a sua participação consistiram na produção de conhecimentos que poderão sinalizar alternativas e/ou ferramentas que contribuam para o aperfeiçoamento das ações da referida política pública. A sua participação não causará nenhum risco à sua integridade física ou moral, pois a pesquisa trata-se de um estudo sociológico.

De acordo com as etapas do estudo serão realizadas a pesquisa documental e de campo, sendo que na pesquisa de campo as informações serão coletadas através de entrevista semi-estruturada por meio da aplicação de um formulário, bem como será feito o registro fonográfico e fotográfico, se assim você permitir. A sua participação não é obrigatória, assim você poderá se retirar do estudo a qualquer momento que desejar, sem que com isso tenha qualquer prejuízo ou penalidade. Sua participação é inteiramente voluntária uma vez que não será oferecida qualquer quantia em dinheiro ou em espécie como forma de pagamento à sua participação.

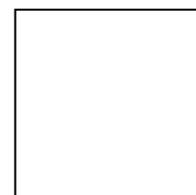
Para qualquer informação, o (a) Sr. (a) poderá entrar em contato a qualquer momento com a pesquisadora pelo telefone (92) 9113-8282 ou pelo endereço Av. General Rodrigo Octávio Jordão Ramos nº3.000 Campus Universitário Bairro Coroado I, no departamento de Pós-Graduação em Serviço Social- PGSS, telefone (92) 3305-4579.

Fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Estou recebendo uma cópia deste documento, assinada, que vou guardar.

- ( ) Aceito que feito o registro fonográfico
- ( ) Aceito que seja feito o registro fotográfico
- ( ) Não aceito que feito o registro fonográfico
- ( ) Não aceito que feito o registro fotográfico

Manaus, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
 Assinatura do sujeito da pesquisa      Assinatura da Pesquisadora      ou



Impressão do dedo polegar  
 caso não saiba assinar



**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**  
**Coordenador do programa desenvolvido pela SDS**

Você está sendo convidado para participar da pesquisa intitulada: *Gestão Social e Sustentabilidade: um estudo sobre a política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas* da pesquisadora Silvânia Queiroz e Silva sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marinez Gil Nogueira que tem por objetivo: Desvelar as estratégias da gestão social em rede da política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas implementada pela SDS/AM mediante programas e projetos executados por instituições parceiras. Os benefícios relacionados com a sua participação referem-se aos possíveis resultados sociais a serem alcançados com a pesquisa, tendo em vista que a mesma poderá sinalizar alternativas e/ou ferramentas que contribuam para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das ações da referida política pública. A sua participação não implicará nenhum risco à sua integridade física ou moral, pois a pesquisa trata-se de um estudo sociológico.

De acordo com os procedimentos metodológicos delineados será realizada pesquisa documental e de campo, sendo nesta última utilizada a técnica de entrevista semi-estruturada por meio da aplicação de um formulário de entrevista para coleta de informações, bem como a realização do registro fonográfico e fotográfico. Cumpre destacar que a sua participação não é obrigatória podendo se retirar do estudo a qualquer momento que desejar, sem que com isso tenha qualquer prejuízo ou penalidade. Sua participação é inteiramente voluntária uma vez que não será oferecida qualquer quantia em dinheiro ou em espécie como forma de pagamento à sua participação.

Para qualquer informação, o (a) Sr. (a) poderá entrar em contato a qualquer momento com a pesquisadora pelo telefone (92) 9113-8282 ou pelo endereço Av. General Rodrigo Octávio Jordão Ramos nº3.000 Campus Universitário Bairro Coroado I, no departamento de Pós-Graduação em Serviço Social- PGSS, telefone (92) 3305-4579.

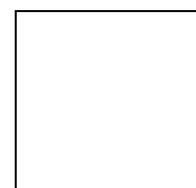
Declaro ter sido informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Estou recebendo uma cópia deste documento, assinada, que vou guardar.

- ( ) Aceito que feito o registro fonográfico
- ( ) Aceito que seja feito o registro fotográfico
- ( ) Não aceito que feito o registro fonográfico
- ( ) Não aceito que feito o registro fotográfico

Manaus, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
 Assinatura do sujeito da pesquisa

\_\_\_\_\_  
 Assinatura da Pesquisadora ou



Impressão do dedo polegar  
 caso não saiba assinar

## **ANEXOS**