
SUDAM

Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

PNUD

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

FIA-FEA-USP

Fundação Instituto de Administração
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Universidade de São Paulo

**EXCLUSÃO SOCIAL NA
AMAZÔNIA LEGAL**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este texto apresenta um resumo dos principais aspectos e resultados do estudo Exclusão Social na Amazônia Legal, para apoiar as apresentações do Workshop de Consolidação.

Agosto, 1996

EQUIPES DE PESQUISA

SUDAM

Aline W. Dias
Eliene Jaques Rodrigues
Elizete S. Gaspar

Diretora do Acordo SUDAM/PNUD
Diretora do DRH
Coordenadora de Projeto

FIA-FEA-USP

Prof.^a Dr.^a Rosa Maria Fischer
André Luiz Fischer
Andrés P. Falconer

Supervisora
Coordenadores Técnicos

Parceiros de Pesquisa

Maria Antônia S. Arcanjo
José Carlos Menezes
João Gerson Cardoso
Marlon B. Monroe
Ana Maria Avelar
Maria Aparecida Albano
Luiz Rodrigues de Oliveira
Carlino Lima
Heloísa Lara Campos
Cleutenberg M. Soares
Dorotéia Elísia Dressler
Ilza Mara Cavalcante Portela
Walmir Soares Silva
Mauro Minarini Melo

FASE Amazônia - PA
ATE - TO
GTA - AP
SMDDH - MA
INDIA - RO
INDIA - RO
Fórum das ONGs - RO
STR - Ji-Paraná - RO
Universidade do Amazonas - AM
FETAGRI - AM
FORMAD - MT
FORMAD - MT
PESACRE - AC
CPT - RR

O ESTUDO

A SUDAM assumiu uma posição, como órgão técnico de planejamento, que se fundamenta no conceito de **desenvolvimento sustentável** e cuja **concepção estratégica** define-se por quatro macro-políticas: ambiental, sócio-antropológica, espacial e institucional (PDA 1994/97). No âmbito destas diretrizes localiza-se o presente estudo, com o objetivo de subsidiar a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Social com dados, análises, produtos e recomendações significativas sobre ações que visam reduzir a pobreza e os déficits sociais.

A FIA/FEA/USP responsabilizou-se por conceber e executar este trabalho, no período de dezembro de 1995 a julho de 1996, em parceria com a equipe técnica do DRH/SUDAM e as organizações da sociedade civil da Amazônia Legal que aceitaram o convite à participação. O estudo abrangeu: realização de workshops e reuniões técnicas, levantamento e análise de dados primários e secundários; trabalho de campo com procedimentos de pesquisa-ação; elaboração de resultados analíticos e produtos para utilização em pesquisas e projetos de ação.

O estudo abrangeu os nove estados componentes da região denominada Amazônia Legal, realizando um **mapeamento das experiências** de ação voltadas à redução da exclusão social, em suas variadas formas de expressão, focando como fontes de dados primários os órgãos públicos de cada estado e as organizações da sociedade civil. Atendendo às especificações do Termo de Referência da Licitação no âmbito do Projeto BRA 93/041, a pesquisa procurou apreender; na medida das limitações teóricas, metodológicas e logísticas inerentes ao tema; o amplo e diversificado conjunto de experiências referentes a: *redução de déficits sociais, equacionamento da pobreza, melhoria da qualidade de vida, geração de emprego e renda.*

O conhecimento destas experiências já existentes é considerado fundamental para que os planos de SUDAM proponham **políticas sociais** e apoiem **programas de ação** sintonizados com a especificidade do desenvolvimento sustentável da região.

Considerando que este conhecimento deve ser socializado, através do intercâmbio das experiências e conseqüente aperfeiçoamento na utilização dos recursos, o estudo foi desenhado sob a forma de um processo interativo, de modo a promover a participação dos agentes sociais pesquisados.

O levantamento focou especialmente as **organizações da sociedade civil** - entidades não-governamentais - que atuam com atividades que visam reduzir formas específicas de exclusão social. Esta escolha justifica-se pela disseminação do conceito de que a *parceria* com as entidades da sociedade civil - ONGs, associações, fundações, cooperativas - constitui o método eficaz de realizar ações sociais num cenário de Estado democrático.

Afirma-se que a participação destes “novos atores sociais” permite atender melhor as necessidades da população, em virtude da eficiência em detectá-las em sua especificidade e atendê-las com agilidade e justiça.

Ressalte-se, entretanto, que tanto o conceito de parceria, como a configuração destas organizações não são suficientemente claros e bem delimitados. Toda produção teórica sobre as chamadas entidades do **terceiro setor** é ainda muito ampla e variada, para assegurar maturidade em sua caracterização para fins de pesquisa. Assim como o discurso sobre a eficácia da parceria -

principalmente como forma de minimizar as mazelas da ação governamental - padece de subjetividade e vieses que dificultam o reconhecimento empírico de suas manifestações.

São ainda incipientes as tentativas de mapear e caracterizar as entidades deste terceiro setor, composto pelas organizações privadas, não distribuidoras de lucro. Afirmar seu potencial de atuação em conjunto com o Estado ou, como querem alguns, substituindo-o é, no mínimo, prematuro. Hoje, não há clareza quanto às competências exigidas, em termos de gestão e conhecimentos técnicos, nota-se que estas estão desigualmente distribuídas e, na maioria dos casos, mal desenvolvidas entre estas organizações da sociedade civil.

Ainda assim, sua presença massiva no contexto sócio-político brasileiro; a predominância de seu papel no desenvolvimento social em diferentes regiões do mundo nos últimos 30 anos; e, o princípio de que a participação social é um valor em si, justificam a escolha deste foco de pesquisa que permitirá - com outros estudos já realizados ou em andamento - conhecer e atuar neste universo.

Com o material resultante deste mapeamento - dimensionado em **360** questionários de organizações da sociedade civil, **48** formulários das administrações públicas estaduais, dezenas de entrevistas, workshops e visitas técnicas - foi possível gerar os seguintes produtos:

- 1. Cadastro de Entidades:** banco de dados - em papel e informatizado - sobre as entidades mapeadas na pesquisa, para finalidade de consulta.
- 2. Catálogo de Experiências:** um segundo banco de dados, vinculado ao anterior, que permite consultas sobre as experiências identificadas.
- 3. Relatório Analítico:** documento que consolida as estatísticas e análises geradas no estudo, apresenta conclusões e recomendações para o Plano de Desenvolvimento Social da SUDAM.

DESENHO DA PESQUISA

O referencial teórico-conceitual que sustenta o estudo é multidisciplinar, visto que o tema - experiências para reduzir a exclusão social no contexto de políticas e planos de desenvolvimento sustentado - é abrangente das ciências sociais, políticas, econômicas e organizacionais.

A amplitude do escopo do estudo; as dimensões da realidade físico-geográfica determinada; a carência de dados e estudos sobre os elementos mais contemporâneos do problema (como as ONGs, por exemplo); e, a preocupação em focar a pesquisa nos objetivos de SUDAM, exigiram alguns cortes epistemológicos. Dentre estes destaque-se:

- O recorte do universo “experiências” em: atividades executadas por órgãos públicos da Administração Direta dos estados e, em alguns casos, de municípios; e, em atividades executadas por organizações não diretamente vinculadas ao Estado, constituindo dois “sistemas” de levantamento, agregação e análise dos dados coletados.
- A divisão do universo amazônico conforme os limites físico-geográficos das nove unidades federativas, para delimitação do trabalho de campo.
- O tratamento estatístico dos dados primários, obedecendo à formação prévia de **categorias analíticas**, concebidas mediante interpretação e síntese das questões abertas e análise de frequência das respostas quantificáveis.

A pesquisa foi desenhada nos parâmetros dos métodos descritivo e exploratório, adicionando procedimentos de pesquisa-ação e estudo de caso. Este “mix” metodológico foi concebido para dar conta do alto grau de **generalidade** do tema associado à **complexidade** da região estudada, na qual imensidão, diversidade e impenetrabilidade são as características constantes e restritoras. Os aspectos descritivos foram investigados mediante levantamento direto dos dados sobre as experiências existentes utilizando dois instrumentos de coleta: um para órgãos do sistema governamental e outro para entidades do sistema não-governamental; ambos guardando a compatibilidade possível entre si.

A opção pelo uso de técnicas de **pesquisa-ação** - predominantemente workshops e reuniões técnicas estruturadas - visava apreender a dinâmica dos **processos sociais** em que se inseriam as experiências mapeadas e propiciar aos participantes condições de influir sobre o estudo e, ao mesmo tempo, alimentar com ele as reflexões de suas organizações. Os **estudos de caso** foram coletados para ilustrar aspectos relevantes dos projetos e linhas de ação encontrados, como: a forma de atuação da entidade, a metodologia da experiência, os critérios de avaliação de resultados.

Nenhum dos levantamentos esgotou a realidade estudada, não apenas pelas limitações operacionais e logísticas do trabalho contratado, como também porque a escassez e imprecisão dos cadastros e fontes de dados secundários impede estimar com maior segurança as dimensões deste universo. Esta constatação reforçou a decisão de elaborar cuidadosamente o Cadastro de Entidades e o Catálogo de Experiências, considerando-se que a geração de produtos deste tipo,

em diversos estudos, bem como seu constante aperfeiçoamento e utilização poderão sanar esta lacuna de conhecimento.

Importa ressaltar que a utilização das técnicas de pesquisa-ação foi essencial para apreender e compreender características específicas de sub-regiões e comunidades, cuja existência invalida, totalmente, a percepção de uma Amazônia como um todo social homogêneo. Para concretizar este trabalho optou-se por criar uma rede de parceiros, nos parâmetros do conceito antropológico do “social network”, composta por pessoas indicadas por organizações da sociedade civil que atuam com projetos de ação para reduzir a exclusão social. O convite à participação foi aceito por entidades que tinham experiência em trabalho de campo e que consideravam importante, para sua própria atuação, a geração dos produtos da pesquisa e a oportunidade de serem parceiras de SUDAM na elaboração de planos e políticas sociais.

O processamento estatístico dos dados primários valeu-se dos recursos do software SPSS e seus resultados preliminares foram validados em workshops realizados em dez diferentes cidades da Amazônia, envolvendo a rede de parceiros e entidades locais. Deve-se ressaltar que a adoção de técnicas quantitativas e qualitativas se, de um lado, permitiu mensurar, analisar e ilustrar a realidade estudada; de outro lado, limitou a precisão estatística dos resultados, os quais devem ser interpretados como **indicações de tendências**.

O Cadastro e Catálogo, por sua vez, embora contendo significativo aporte de informações sobre as entidades e respectivas experiências de ação, não pretendem ser documentos censitários, nem relatórios de avaliação. Como base de dados eles devem funcionar como recursos para consultas técnicas, recomendando-se que, na continuidade da parceria entre SUDAM, órgãos públicos e organizações da sociedade civil, estabeleça-se um sistema de informações, periodicamente atualizado e aperfeiçoado, para ser utilizado como Censo da Ação Social de Redução da Exclusão na Amazônia.

SUMÁRIO DAS ANÁLISES

As tabelas abaixo apontam a configuração geral da amostra de entidades e projetos abrangidos por este estudo:

TOTAL DE EXPERIÊNCIAS CATALOGADAS

TIPOS DE ENTIDADES MAPEADAS

UF	Experiências Identificadas	Tipos de Entidades	Entidades Identificadas
AC	54	ONG	85
AM	57	Assoc. de produtores	76
AP	70	Assoc. comunitárias	47
MA	62	Assoc. religiosas	38
MT	64	Cooperativa	24
PA	141	Sindicato de trabalhadores	54
RO	133	Federação	16
RR	61	Outras	13
TO	75	Fundação	8
DF	17	Públ. estadual	29
		Públ. municipal	11
		Públ. federal	7
TOTAL	734	TOTAL	408

NÚMERO DE PROJETOS POR TIPO DE ENTIDADE POR ESTADO

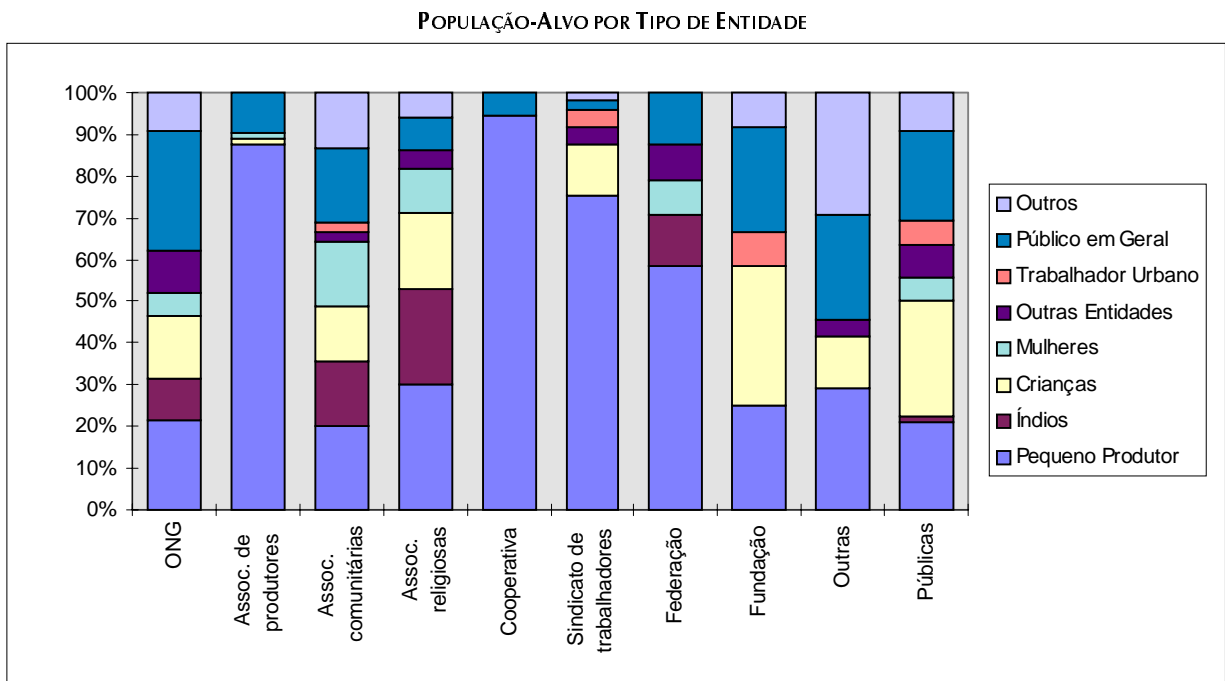
Tipo de Entidade / UF	AC		AM		AP		MA		MT		PA		RO		RR		TO		DF		TOTAL	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
ONG	24	44	7	12	3	4	18	29	36	56	24	17	24	18	9	15	12	16			157	21
Assoc. Produtores/ Trabalhadores	5	9	2	4	5	7	5	8	1	2	12	9	33	25	9	15	2	3			74	10
Assoc. Comum. / Populares	1	2	8	14	2	3	4	6	1	2	5	4	12	9	2	3	10	13			45	6
Assoc. Religiosa/ Pastoral	7	13	7	12			1	2	7	11	6	4	16	12	15	25	7	9			66	9
Cooperativa	3	6	2	4	3	4	14	23			5	4	9	7	1	2					37	5
Sindicato Trabalhadores			8	14	1	1					31	22	7	5	2	3					49	7
Federação/ Ent. Classista	1	2	3	5	1	1					11	8	6	5			3	4			25	3
Fundação			2	4					8	13	3	2									13	2
Outras - Não Governamentais			5	9					2	3	9	6	3	2			5	7			24	3
Públicas	13	24	13	23	55	79	20	32	9	14	35	25	23	17	23	38	36	48	17	100	244	33
TOTAL	54	100	57	100	70	100	62	100	64	100	141	100	133	100	61	100	75	100	17	100	734	100

Neste capítulo enfoca-se o relato analítico cujos cortes obedeceram, na medida da possibilidade oferecida pelos dados coletados, ao conjunto de questões que originaram o estudo.

As experiências catalogadas foram sistematizadas de modo a obter-se resultados estatísticos sobre as populações atendidas, tipo de resultado e de metodologia referidos pelas entidades executoras. Apresenta-se o porte dessas entidades quanto ao pessoal e volume de recursos informados, bem como as principais fontes de financiamento dos projetos, os mecanismos de avaliação utilizados e as vinculações institucionais estabelecidas, conforme as indicações dos respondentes.

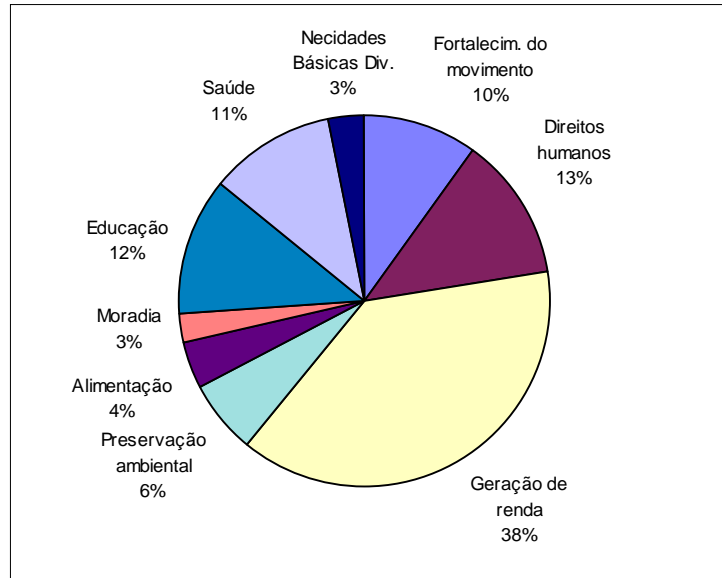
3.1 Experiências de Ação para Reduzir a Exclusão Social - Perfil de Caracterização

O gráfico abaixo identifica a população-alvo das entidades mapeadas, permitindo constatar um equilíbrio entre experiências de temática rural e urbana: 273 projetos voltados ao pequeno produtor e trabalhador rural, além de 45 projetos voltados ao índio representam 43% de experiências de temática exclusivamente rural. Observe-se que as demais populações-alvo abordadas - com exceção de "trabalhador urbano" - referem-se a temas tanto rurais como urbanos. Destes, destaca-se a presença de 123 (17%) projetos voltados à criança e ao adolescente e 133 (18%) voltados ao público em geral, (entendido como ações que não definem uma população prioritária ou cujos resultados atingem a população como um todo). "Outros" (8%) refere-se populações atendidas por um número pequeno de experiências, por exemplo, doentes e deficientes e comunidades negras.

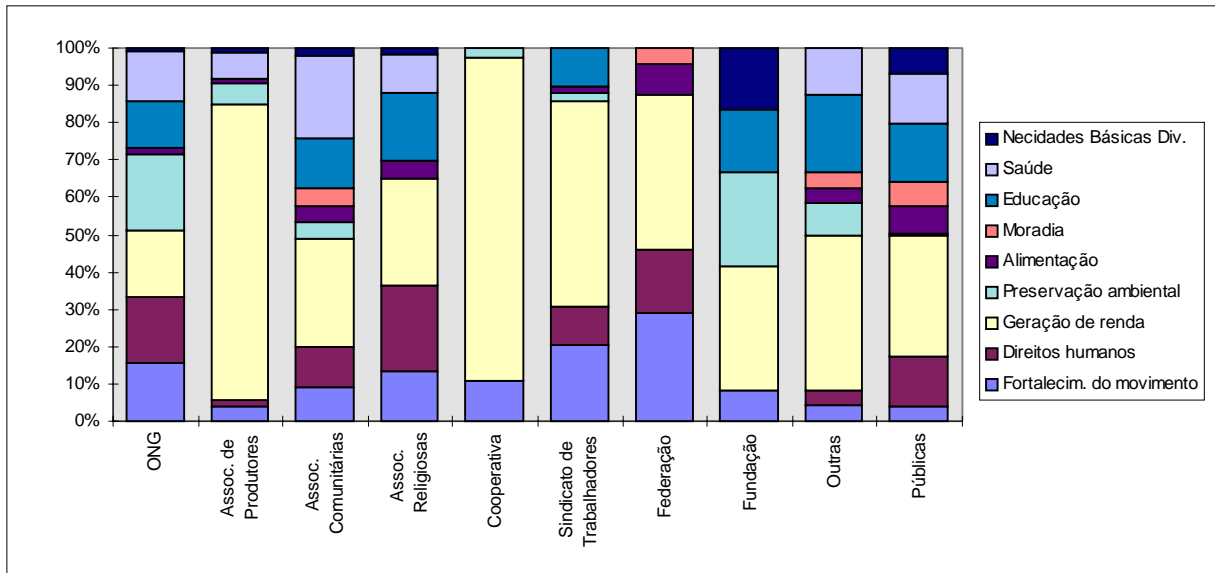


O quadro acima aponta a origem institucional das experiências levantadas, indicando quais populações-alvo estão atendidas pelas entidades mapeadas. As experiências voltadas ao pequeno produtor e trabalhador rural são prioridade de entidades que tradicionalmente os representam e defendem seus interesses - as associações de produtores (88%), sindicatos de trabalhadores (76%) e cooperativas (95%). O índio e o produtor rural são interesses fundamentais das entidades religiosas (23% e 30%, respectivamente), enquanto as ONGs distribuem suas experiências atuando com diversas populações específicas (produtor rural, crianças, índios), ou com a população em geral, de forma indiferenciada.

TIPO DE RESULTADO DAS EXPERIÊNCIAS



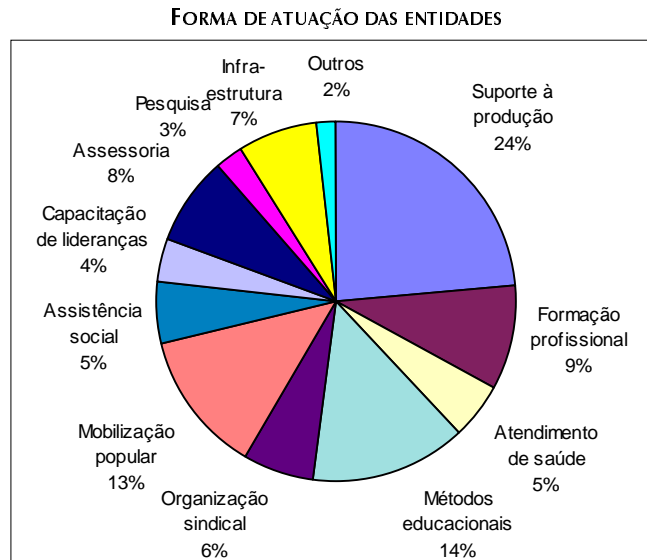
TIPO DE RESULTADO POR TIPO DE ENTIDADE



O quadro acima aponta a preponderância das experiências que têm por objetivo a geração de renda, o principal tipo de resultado para praticamente todos os tipos de entidades analisados. Observa-se que os sindicatos e federações e entidades classistas são as principais entidades que atuam visando o fortalecimento do movimento associativo, mas que este tipo de resultado não é exclusivo a elas, destacando-se, também a atuação das ONGs.

3.2. Metodologia das Experiências Mapeadas

Não se pode afirmar que os projetos e programas de ação que visam reduzir os problemas de exclusão social obedeçam a um conjunto de normas e procedimentos que se poderia considerar como um corpo metodológico próprio. A opção pelas formas de atuação é decorrente das características da população-alvo e, conseqüentemente, da especificidade de suas carências, da visão (implícita ou explícita) dos resultados que se pretende alcançar; e, da tradição, vivência, visão de mundo e valores ideológicos que sustentam a entidade executora.



A diversidade de formas de atuação levantadas obrigou a sistematização em categorias analíticas agregando, grosso modo, por semelhança, os modos como as experiências são executadas. Nesta tipologia destaca-se que:

- 24% das experiências procuram criar condições sociais e econômicas para dar suporte à produção e comercialização, utilizando desde os métodos pedagógicos para estimular os trabalhadores em formas cooperativas de organização e para esclarecer os mecanismos contábeis-financeiros básicos, até o apoio às soluções logísticas para armazenamento, transporte e venda dos produtos.
- 13% das experiências empregam procedimentos de organização e mobilização popular, em função da tradição advinda dos movimentos de reivindicações sociais; do valor da participação social como meio de afirmação da cidadania; e do tipo específico de resultados esperados da ação. O exemplo clássico vem das organizações sindicais, mas há diversas experiências, oriundas de entidades de diversas naturezas, que atuam desta maneira.
- 14% das experiências realizam-se com emprego de métodos e técnicas de ensino e educação e 9% visam oferecer educação profissionalizante ou qualificação, cabendo a entidades como Fundações e ONGs um papel de destaque nestes campos.

- 6% das experiências utilizam formas de organização por categoria profissional, fundamentando-se na eficiência da associação por representatividade profissional e na prevalência da melhoria das condições de trabalho e da geração de renda sobre outras formas de redução dos déficits sociais.

Uma análise através do cruzamento de dados de tipo de entidade, forma de atuação e tipo de resultado permite fazer as seguintes relações: As experiências voltadas ao pequeno produtor e trabalhador rural realizam-se, principalmente, através do suporte à produção e comercialização (55%) e organização de classe (17%), visando incrementar a renda (77%). Em contraposição, as experiências voltadas ao trabalhador urbano, também destinadas à gerar trabalho e renda (72%), realizam-se, prioritariamente, através da formação profissional (39%). Projetos voltados às crianças e adolescentes realizam-se utilizando recursos educacionais e pedagógicos (27%) e formação profissional para adolescentes e jovens (18%), visando obter resultados de elevar o nível educacional (32%) e de assegurar a vigência dos direitos deste segmento da população (24%).

Experiências voltadas às mulheres caracterizam-se, na sua maioria, pela utilização de recursos metodológicos de ensino e educação (27%) e pelo estímulo à organização (33%), com objetivo de assegurar direitos (31%) e atender necessidades básicas (51%), com ênfase em saúde. Índios são atendidos prioritariamente através de experiências de organização e mobilização (40%), visando a conquista e garantia de direitos (24%) e o atendimento das necessidades básicas (53%), enfatizando, entre estas, a educação (24%).

Assessoria (42%) e capacitação de lideranças (23%) é a forma mais freqüente de atuação das experiências que atendem à população “outras entidades”, isto é, que acionam mecanismos e recursos para fortalecer as entidades associativas e movimentos populares (54%), mais diretamente atuantes junto aos “excluídos”.

Projetos voltados ao “público em geral” distinguem-se em dois padrões básicos, um referente às experiências governamentais e outro para as experiências provindas das organizações da sociedade civil. Os primeiros realizam-se através de investimento em infra-estrutura, urbanização e equipamentos (18%), visando o atendimento de necessidades básicas diversas da população como um todo (45%). As experiências não-governamentais voltadas ao público em geral realizam-se, com mais elevada freqüência (24%), através de procedimentos de mobilização e organização das pessoas, visando conscientizá-las e levá-las a atuar em favor da preservação ambiental.

3.3. A sustentação financeira das experiências

O levantamento de campo procurou colher informações sobre os recursos financeiros utilizados para realizar as experiências de ação social mapeadas, com o objetivo de dimensionar estas atividades e caracterizar suas fontes de apoio e as articulações para acessar estes financiamentos.

Adiante-se, porém, que estas informações, embora fidedignas quanto ao levantamento e análise, devem ser interpretadas de forma muito restrita. Em primeiro lugar, porque constitui uma falácia da teoria administrativa que considera a dimensão financeira como parâmetro de eficiência e eficácia, principalmente em atividades, projetos e programas da natureza daqueles que são objeto deste estudo. Há características pouco conhecidas - como, a importância do trabalho voluntário e militante; o uso de trocas em espécies e favores; o efeito multiplicador da solidariedade - que não aparecem na sistematização das estatísticas e contabilidades, mas constituem as verdadeiras

explicações do sucesso de muitas experiências. Da mesma forma e no sentido oposto, grandes volumes de dinheiro são desperdiçados em programas, que seguem caminhos tortuosos desde a fonte original até atingir o “beneficiado”, resultando em sistemas aparentemente bem controlados de distribuição de recursos mas que, na prática, pulverizam-nos reduzindo sua capacidade de atingir os objetivos para os quais estavam destinados.

Em segundo lugar, sabe-se que estas são as informações que geram mais forte resistência dos respondentes durante o levantamento. A desconfiança (até legítima!) de que estes dados sejam utilizados para avaliar sua eficiência e/ou para controlar sua atuação; ou para divulgar os meio de obtenção de recursos, acirrando a “concorrência” junto a entidades e órgãos financiadores; generaliza uma atitude refratária que se expressa em negar a informação, ou oferecer apenas aquela que é oficialmente registrada em contribuições, convênios, orçamentos, balanços e relatórios. Ressalte-se, também, que grande parte das organizações da sociedade civil são pequenas entidades, geridas de modo informal, sem maiores sofisticções contábeis e nas quais não se encontram registros formais, mesmo que haja boa vontade de prestar a informação.

VOLUME DE RECURSOS DAS EXPERIÊNCIAS, EM 1995

Faixa de Recursos (em R\$ mil)	ONG		Governo		TOTAL	
	n	%	n	%	n	%
0 --- 5	130	29	3	2	133	21
5 --- 10	66	15	1	1	67	11
10 --- 20	67	15	8	4	75	12
20 --- 50	77	17	25	13	102	16
50 --- 100	52	12	21	11	73	12
100 --- 500	40	9	45	24	85	13
Acima de 500	12	3	84	45	96	15
TOTAL	444	100	187	100	631	100

Cruzando-se, no quadro acima, as expectativas governamentais e não governamentais mapeadas, por faixas de recursos utilizados em 1995, conforme as informações dos respondentes, observa-se uma distribuição homogênea com forte concentração (44%) de projetos e programas com recursos abaixo de R\$ 20.000,00. Este resultado é ainda mais preocupante quando se observa que sobe para 59% quando se analisa, exclusivamente, as experiências executadas por organização da sociedade civil, suscitando questões que não são respondidas pelos dados da pesquisa, mas devem ser contempladas na elaboração do Plano de Desenvolvimento Social da Amazônia:

- com recursos tão limitados qual a possibilidade efetiva de gerar resultados de impacto sobre a exclusão que se pretende reduzir/eliminar?;
- se esta efetivamente é obtida - inclusive pelos meios não conhecidos, acima ressaltados - o caminho não está, justamente, em disseminar estas “estratégias de soluções”?
- a “sustentabilidade” que se afigura como a característica mais importante das atuais teorias de ação social para o desenvolvimento é um dos objetivos prioritários destas experiências de reduzido orçamento financeiro, ou estas se mantêm como ações emergenciais, que só impedem a imediata radicalização das contradições?

Como seria de se esperar, o quadro indica, também, que a maior parte das experiências com orçamentos superiores de R\$ 100.000,00 no ano de 1995 (69%) são aquelas de extração governamental. Pode-se questionar, visto que os caminhos dos “repasses de recursos” são complexos e pouco transparentes, se e como as informações das organizações respondentes de ambos os sistemas, aqui separados para efeito de análise, mantém entre si um fluxo de verbas e dotações pouco conhecido e onde “cada caso é um caso.

HIERARQUIZAÇÃO POR ORDEM DE
VOLUME DAS FONTES DE FINANCIAMENTO
DAS EXPERIÊNCIAS DAS OSCs - EM 1995

1. Estado
2. Entidades internacionais
3. Pessoas físicas
4. Fontes não identificadas
5. Recursos próprios
6. Empresas

É no Estado, seja como executor, financiador ou “parceiro”, através dos governos federal, estaduais e municipais, que se origina a maioria dos recursos utilizados em projetos de redução da exclusão social na Amazônia. A presença de financiamentos oriundos de organismos internacionais é também marcante na região, porém estes estão disponíveis apenas para uma minoria de entidades, que têm condição de atraí-los e atuar nos padrões exigidos por estas entidades internacionais.

A categoria “pessoas físicas” refere-se, principalmente, a recursos provindos dos associados das entidades, mas também abrange, em escala consideravelmente menor, doações feitas por indivíduos. Recorrem a contribuições de associados, entidades como associações de diversas naturezas mas, particularmente, aquelas voltadas à produção econômica, os sindicatos e cooperativas. Estas entidades, em sua maioria, beneficiam seus próprios associados - a população-alvo mais freqüente é o produtor rural - embora mobilizem o interesse comum e a solidariedade de classes e comunidades. Entretanto, ao situarem-se, coletivamente em situação de exclusão social e pobreza, estas entidades têm dificuldades de obter de seus próprios membros o volume de recursos necessários para resolver concreta e efetivamente as carências de seus associados.

É sinal da fragilidade das entidades associativas que a geração de recursos próprios ocupe uma tímida posição no orçamento das experiências. A sustentabilidade das experiências, para além do período limitado de duração dos recursos externos - geralmente inferior a dois anos - tem sido um desafio para as organizações da sociedade civil. A dependência excessiva de uma única fonte de recursos também sujeita as entidades à ingerência interna pelo financiador, ao risco de corte do financiamento e descontinuidade das experiências.

3.4. Estrutura e Vínculos Institucionais das Organizações da Sociedade Civil

Cada experiência conta, em média com apenas 2,7 funcionários contratados - em regime permanente e em período integral - e, em média, 2,4 prestadores de serviço ou colaboradores em tempo parcial. Este dado, porém, varia de acordo com o tipo de entidade executora. A capacidade de mobilizar o trabalho voluntário e obter pessoal cedido de outros órgãos também depende do tipo de entidade e metodologia do projeto. O voluntarismo é observado em projetos de orientação comunitária e em associações voltadas para seus próprios membros. Sua manifestação mais freqüente é a realização de mutirões. Nestes eventos, é comum encontrar

acima de cem voluntários - às vezes uma comunidade inteira - enquanto na atividade cotidiana das entidades, observa-se carência de pessoal e intermitência do trabalho voluntário. Em projetos de saúde, educação e assistência técnica, observa-se, com freqüência, a presença de pessoal cedido por órgãos da administração pública dos normalmente quadros municipais e estaduais, principalmente para atividades que exigem pessoal técnico de nível superior.

Não surpreende, apesar da disseminação do uso do termo *não-governamental*, que o tipo de vinculação citada com maior freqüência pelas organizações da sociedade civil é com o Estado (46%). Esta vinculação, mais destacada em estados como o Amapá (80%) e Rondônia (63%), materializa-se não apenas através do financiamento, como também sob a forma de parceria na execução das atividades, que pode ser ilustrada pela inserção das organizações da sociedade civil em programas multilaterais, como PLANAFLORO e o Programa Piloto de Preservação das Florestas Tropicais, e ainda, através da utilização de instalações e equipamento público em experiências não-governamentais, cessão de funcionários e outras formas. A incorporação do cidadão e das organizações da sociedade civil no processo de definição das políticas públicas observa-se através do aumento da utilização de instâncias como conselhos e fóruns e o uso de técnicas de orçamento participativo.

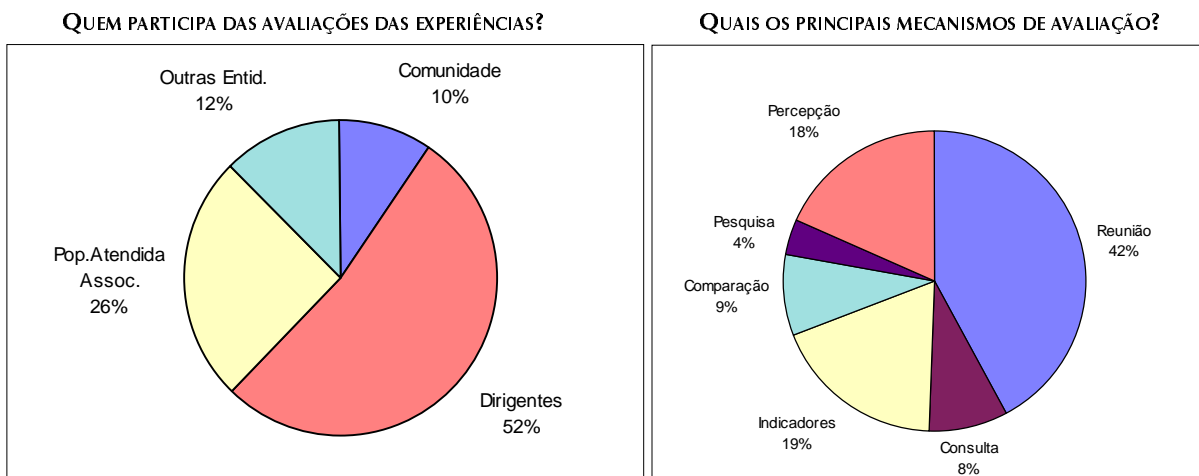
É alta a freqüência (42%) da vinculação das experiências com outras organizações não-governamentais, além da própria entidade respondente, indicando a utilização das redes informais entre as organizações da sociedade civil.

Com 24% de freqüência, foi feita referência a vínculos com entidades internacionais. Apesar da postura genérica de não interferência e respeito à autonomia das entidades que financiam, os organismos internacionais exercem considerável grau de influência sobre metodologia e mecanismos de avaliação - em última instância, pela própria decisão de escolher quais projetos merecerão seu suporte.

3.5. Como as Experiências de Organizações da Sociedade Civil são Avaliadas

Avaliação é uma questão nevrálgica em qualquer situação e contexto. Já foi referido o cuidado nesta pesquisa de não se infringir o compromisso com os parceiros, de não se avaliar experiências e entidades mapeadas, sob pena de não se obter nem mesmo os dados descritivos necessários. A literatura existente sobre entidades do terceiro setor é enfática sobre a necessidade de criar sistemas e indicadores de avaliação, mas também o é sobre a dificuldade de precisão e abrangência dos modelos que podem ser sugeridos. A própria teoria de gestão de projetos ressalta, concomitantemente, a importância e a complexidade deste aspecto; as quais são intensificadas quando se trata de projetos de ação social, nos quais interferem diferenças de opinião, percepção, interesses, princípios e valores.

Neste estudo limitou-se a questão da avaliação, exclusivamente, ao levantamento dos meios e procedimentos de avaliação de resultados das experiências mapeadas, relatados pelos respondentes à questão aberta. A tendência das respostas permitiu classificá-las em duas categorias: *quem avalia e qual o mecanismo utilizado*.



MECANISMOS DE AVALIAÇÃO E PARTICIPANTES DO PROCESSO

	Reuniões	Consulta	Indicadores	Comparação	Pesquisa	Percepção	TOTAL
Comunidade	19	9	3	1	2	2	36
%	53	25	8	3	6	6	100
Dirigentes	41	9	57	26	3	56	194
%	21	5	29	13	2	29	100
Popul. Atendida	66	9	2	1	8	8	95
%	69	9	2	1	8	8	100
Outras Entidades	29	4	8	3		2	46
%	63	9	17	7		4	100
TOTAL	155	31	70	31	13	68	371
%	42	8	19	8	4	18	100

Os dados indicam que a avaliação é um processo eminentemente interno, realizado pelos dos próprios dirigentes em 52% dos casos. Em 48% dos casos ela é externa, incluindo a comunidade, a população atendida, ou mesmo, avaliações realizadas por outras entidades, tais como financiadores e outras ONGs que assessoram as experiências, fornecendo algum tipo de assistência técnica.

As avaliações são realizadas em reuniões técnicas e assembléias (42%). Em 19% das experiências cujas avaliações foram relatadas, foram utilizados indicadores para itens quantificáveis, como número de atendimentos prestados ou redução de mortalidade. Mas este uso, além de pouco frequente, não assegura boa precisão: ou porque mensura atividade mas não indica se e quanto houve de redução do problema social enfocado; ou porque utiliza macro-indicadores, do tipo mortalidade, esperança de vida etc, cujo comportamento é modificado por um conjunto de ações e fatores, dentre os quais é normalmente difícil isolar a influência específica de uma determinada experiência de ação social.

Observe-se que procedimentos mais formais de avaliação, como pesquisas e consultas, apresentam frequências significativamente inferiores, o que permite afirmar que as avaliações, quando realizadas, ainda são extremamente subjetivas e, nesta medida, pouco contribuintes com o aperfeiçoamento técnico das experiências e organizações das entidades.

3.6. Problemas apontados pelas Organizações da Sociedade Civil

PRINCIPAIS PROBLEMAS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Problemas	n	%
Falta de recursos financeiros	207	63
Falta de recursos humanos	74	23
Dificuldade de gerenciamento	68	21
Falta de infra-estrutura básica na entidade	59	18
Falta de apoio técnico	40	12
Falta de apoio do poder local	85	26
Burocracia governamental	49	15
Falta de definição de políticas	25	8
Falta de infra-estrutura na comunidade	18	5
Falta de informação	16	5
Fragilidade do movimento associativo	53	16
Falta de integração entre as entidades	24	7
Dificuldade de Locomoção	68	21
Baixo nível educacional da população	16	5
Conflitos de terra	9	3
Falta/dificuldade de acesso a mercado	13	4
Saúde	5	2
Outros	18	5
TOTAL	328	

% referente ao total de 328 entidades que responderam à questão formulada

A eleição das organizações da sociedade civil como principal parceiro dos órgãos governamentais para executar projetos de ação que visam equacionar a pobreza e alavancar o desenvolvimento social se, de um lado, concretiza o ideal da democracia participativa, de outro lado, ressalta a necessidade de assegurar o funcionamento eficiente destas entidades. Esta preocupação levou a pesquisa a levantar informações sobre as principais dificuldades enfrentadas pelas organizações cadastradas; informações estas cujas interpretações e análises constituíram-se em um dos mais importantes focos de interesse dos workshops de análise realizados.

Como seria de se esperar, a queixa de mais alta frequência (63%) diz respeito à carência de recursos financeiros para realizar as atividades desejadas ou consideradas necessárias. Vale dizer que, com razão ou sem ela, a maioria das entidades convive, permanentemente, com a frustração de não atingir seus objetivos. Analisando o conteúdo dos relatos feitos nesta questão aberta pode-se agrupar ao problema da escassez de dinheiro, as categorias *falta de recursos humanos* (23%), *falta de infra-estrutura básica na entidade* - espaço, equipamento, tipicamente - (18%), *falta de apoio técnico* (12%) e *dificuldades de gerenciamento* (21%), como fatores interdependentes, que perpetuam uma espiral descendente de fragilização da capacidade de ação das entidades da sociedade civil.

Estes resultados reforçados com tonalidades impressionistas na observação direta de diversas entidades no trabalho de campo, indicam que esta espiral dificilmente é rompida através da simples injeção de recursos. Inúmeros projetos iniciados com volume significativo de recursos tiveram como destino o desperdício, o não atingimento dos resultados esperados e a descontinuidade porque as demais carências não foram, simultaneamente solucionadas. A

formação de uma equipe qualificada técnica e gerencialmente, o acesso a apoio técnico parecem ser pré-requisitos à utilização adequada de recursos.

A segunda dificuldade mais freqüente é a que se refere diretamente à relação com o poder público. A falta de apoio do poder local - prefeituras municipais, órgãos estaduais e federais locais - foi destacada por um em cada quatro respondentes. Além da falta de infra-estrutura básica na comunidade - postos de saúde, estradas vicinais, energia elétrica, entre outros - a burocracia governamental restringe o acesso e acrescenta uma morosidade "kafkiana" à liberação dos recursos.

Cumprir ressaltar a importância deste tema para subsidiar a concepção do Plano de Desenvolvimento Social da Amazônia. Tradicionalmente a Ciência Política aponta para o significado do poder local na configuração das relações de força, que podem viabilizar ou abortar os processos sociais de desenvolvimento e modernização. O fenômeno do "coronelismo" na história política brasileira é, provavelmente, o mais genérico padrão cultural do País e não pode ser considerado erradicado do cenário contemporâneo. Quando muito adquiriu facetas um pouco mais modernas, ou nem mesmo isto, naquelas localidades nas quais os entraves da distância, do isolamento, do pauperismo, da falta de informação, permitem o exercício impune de ações discriminatórias e decisões fraudulentas. É sem nenhum pudor que o relato da origem de muitas experiências nesta pesquisa foi associada a um dirigente ou grupo que pertence ao partido do prefeito, do governador etc. Assim como, com maior frequência e espontaneidade, que se manifestasse temor de perder verbas, apoios essenciais, face a aproximação do período eleitoral e ao risco de descontinuidade do "apadrinhamento político" que sustentava a experiência.

Embora apenas 8% de referências identifiquem a indefinição de políticas específicas como um dos restritores da atuação das organizações da sociedade civil, pode-se inferir que um dos mecanismos para evitar as dificuldades frequentes e diversas nas relações com o poder local estaria no aperfeiçoamento das políticas sociais.

Provavelmente a falta de conhecimento e de reflexão sobre o tema leva os respondentes a se limitarem às críticas e queixas, não experimentando atuar mais diretamente na modificação de padrões de relacionamento com os agentes do poder instituído. Permanece um tom geral de queixa e dúvida - falta de compreensão sobre os mecanismos de aprovação e liberação de recursos - em um clima de desconfiança - denúncias sobre desvios de verbas e descumprimento de normas e acordos que parece constituir um forte impedimento para realizar o ideal das parcerias multi-institucionais eficazes.

A fragilidade do movimento associativo (16%) e a baixa integração das entidades entre si (7%) são dificuldades apontadas na própria forma de ser e atuar das organizações da sociedade civil, indicando sua capacidade de auto-crítica e o reconhecimento da necessidade de superar suas próprias deficiências. A criação de conselhos e fóruns é o tipo de iniciativa, ainda incipiente, mas que aponta para a efetiva vontade de aperfeiçoar sua potencialidade de ação.

RECOMENDAÇÕES

- Este estudo é exploratório e pioneiro. Na delimitação e conceptualização. Na metodologia e na geração de resultados. Essencial é não descontinuar o investimento - aprofundar **estudos interdisciplinares, integrar pesquisa e ação**, aperfeiçoar técnicas e **capacitar agentes sociais** e organizações - são meios de otimizar a utilização de recursos e obter resultados efetivos de desenvolvimento. A Amazônia tem que deixar de ser o grande espaço em branco das estatísticas oficiais, para ser o espaço de concretização da proposta de transformar pobreza e exclusão em **cidadania** desenvolvida e auto-sustentada.
- O quadro de exclusão social na região é levantado neste estudo pelo “lado da oferta”, ou seja, através do **mapeamento e catalogação** das experiências existentes de redução da exclusão. Esta característica permite inferir dados sobre o quadro de exclusão real, na medida em que a sociedade civil mobiliza-se com agilidade para atender suas próprias necessidades, na falta de ação governamental. Há carência de estudos que tracem o real perfil da exclusão, apesar dos pioneiros “Mapa da Fome” e “Revisão das Estimativas de Indigência”. Os estudos existentes são feitos sobre um perfil demográfico ainda incompleto e concentrado nas capitais e zonas urbanas.
- Das experiências mapeadas, 37% focam o pequeno produtor e trabalhador rural, visando, principalmente, o resultado de gerar renda, indicando que as entidades consideram que o emprego e a criação de oportunidades de trabalho são os pré-requisitos para o desenvolvimento das populações atendidas.
- As experiências de organizações da sociedade civil identificadas trabalham com pequeno volume de recursos e quadros limitados de pessoal, o que fragiliza as condições de eficácia e continuidade dos projetos. O Estado tende a ser a fonte de recursos com mais alto volume, seguido pelas entidades internacionais, prevendo-se a tendência de instensificação da relação entre OSCs e órgãos governamentais, pelo discurso de ênfase na parceria e descentralização, tanto do Estado como de financiadores internacionais.
- Os sistemas e indicadores de avaliação e acompanhamento das experiências são frágeis ou inexistentes, considerados importantes mas, simultaneamente, restritores da liberdade de ação das entidades. A falta de recursos financeiros, humanos com habilidades técnicas e gerenciais e de capacidade de integração, assim como os problemas advindos com o poder local e o excesso de burocracia nas relações com os órgãos de governo são os pontos que fragilizam o desempenho eficaz das organizações da sociedade civil.
- A mobilização da sociedade civil e sua atenção concreta é uma realidade; o setor atua com vitalidade e capacidade para mobilizar solidariedade e alcançar espaços onde Estado não chega, portanto, suas organizações não podem ser desconsideradas como atores sociais relevantes, mas é preciso ressaltar que a maioria delas vem funcionando em precárias condições, com recursos financeiros escassos, baixa capacitação técnica e gerencial, dificuldades de intercâmbio e articulação. Não se deve ter ilusões, alimentadas pelo alto potencial de sensibilidade e mobilização social. Sem profundas **reformulações internas**, muitas entidades não tem nenhuma perspectiva de continuarem atuando; sem **definições políticas** que lhes assegurem o *status* de interlocutoras e agentes da ação social serão impotentes, face as dimensões e complexidade do cenário de exclusão na Amazônia.

- Uma das preocupações mais constantes da literatura e pesquisa sobre terceiro setor refere-se à necessidade de elaborar **indicadores e sistemas de avaliação** da eficiência e eficácia das organizações da sociedade civil, que estão assumindo o papel de executoras das ações sociais; assim como, dos órgãos públicos com quem interagem e das **relações** entre eles estabelecidas. A própria SUDAM manifestou, em seu Termo de Referência, o interesse - legítimo - de obter conclusões desta pesquisa que permitissem definir **parâmetros** para decisões e avaliações de projetos e programas por ela apoiados nestas organizações. Além do único consenso encontrado na literatura especializada - avaliação é importante, mas não existe - o que a pesquisa pode constatar foi a caótica polêmica e sólida resistência suscitada pelo tema. Um dos caminhos para vencer este cipal de opiniões controversas e carências instrumentais é a criação de tipologias de experiências, projetos e programas, que respeitem as grandes diferenças de natureza da ação, mas estabeleçam **padrões** referidos aos **resultados**. Simultaneamente, investir na capacitação técnica e gerencial de gestores e no fortalecimento das redes de parceria, para que estas funcionem como sistemas de trocas do tipo benchmarking e como espaço para o **planejamento contínuo e integrado**.
- A relação entre Estado e organizações da sociedade civil é conflitada, intensa e complementar. O discurso político atual enfatiza a necessidade de fortalecer esta complementaridade e reduzir o conflito. A história de vida dos movimentos sociais e, mais tarde, das OSC reforçam a tendência de manter a tradição de antagonismo. Solucionar este impasse exige a reformatação dos **modelos organizacionais** que estão nas duas pontas da relação e conseqüente reformulação dos procedimentos técnicos e gerenciais, principalmente na **interface** de atuação. O movimento em direção destas mudanças enfrentará entre seus obstáculos iniciais: a falta de consenso na definição de prioridades e resultados esperados; a má utilização de recursos; a morosidade de ações e decisões; a ambigüidade do papel político das OSC; o autoritarismo tecnicista dos órgãos vinculados ao Estado; os padrões culturais e comportamentais, tanto de órgãos governamentais e OSCs.
- A imagem de SUDAM está fragilizada e o Plano de Desenvolvimento Social pode ser um dos instrumentos para redefini-la, desde que: adote uma metodologia de planejamento integrado e participativo; priorize linhas de ação que assegurem resultados de sustentabilidade; respeite a legitimidade das OSC; assegure a interiorização das ações, impedindo o uso político-partidário dos recursos; crie e mantenha um sistema aberto e transparente de comunicação com os parceiros e a sociedade civil; ofereça instrumentos de capacitação, assessoria e aperfeiçoamento aos executores dos programas de ação; estabeleça sistemas de avaliação e acompanhamento previamente consensados com os parceiros; disponibilize bancos de dados, sistema de informação e instrumentos de apoio e intercâmbio; utilize modelos de gestão descentralizada que assegure a autonomia dos agentes locais.