
Exclusão social na Amazônia Legal: a experiência das organizações da sociedade civil

*Dalberto Adulis
Rosa Maria Fischer*

A crise atual do Estado reflete o esgotamento do modelo de Estado de Bem-Estar Social que prevaleceu do pós-guerra à década de 70, o qual se caracterizava pela promoção de políticas de desenvolvimento nacionais e pelo fornecimento de benefícios e serviços sociais à população. Nos anos 80, a capacidade de ação dos Estados, que mesmo após décadas de intervenção na economia não conseguiram resolver os problemas de pobreza da maioria da população, deteriorou-se devido ao aprofundamento da crise fiscal e aos sérios problemas da burocracia governamental, como o excessivo isolamento/distanciamento em relação à sociedade civil; as poucas agilidade e flexibilidade, características de algumas instituições estatais; e as dificuldades de adaptação ao processo de globalização econômica.

Na visão neoliberal, que se tornou hegemônica ao longo da década passada, a principal causa da crise econômica dos países periféricos foi o excesso de intervenção estatal. Nessa visão, o Estado deve ser mínimo, tanto nas funções que desempenha como no seu tamanho, pois apenas o mercado seria regido pela lógica da eficiência (Draibe, 1993). Esses pressupostos tem, há mais de duas décadas, fundamentado o discurso e a ação de grande parte dos governos de países desenvolvidos e de agências multilaterais que, a partir das constatações de ineficiência, passaram a reiterar a necessidade de reformar-se o Estado.

Em muitos casos, a adoção de métodos radicais de implementação das reformas liberalizantes tem **desmontado** o Estado e levado à precarização do mercado de trabalho, ao aumento do desemprego e à redução significativa, ou mesmo à eliminação, de programas sociais, pois o mercado não é capaz de assumir todas as funções até então desempenhadas pelo Estado, já que objetiva a maximização do retorno e é subordinado a uma lógica de curto ou médio prazo. Esse quadro sinaliza para que a reforma do Estado não seja, necessariamente, um conjunto de intervenções visando à redução quantitativa de seu tamanho e do custo de suas atividades sociais, mas uma definição de novos papéis, arranjos institucionais e, em especial, um reexame das atividades de planejamento governamental (Azevedo, 1994). Em outras palavras, é necessário o surgimento de um novo Estado, forte e articulado com a sociedade civil,

Recebido em dezembro/97

Dalberto Adulis, Graduado e Mestrando em Administração de Empresas pela Faculdade Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e Graduando em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP (FFLCH/USP), é técnico e pesquisador da Fundação Instituto de Administração da FEA/USP, trabalhando em pesquisas e projetos relacionados ao Terceiro Setor e à Administração Pública, consultor organizacional e professor de Teoria Geral da Administração.
Fax: (011) 884-9564
E-mail: daldani@uol.com.br

Rosa Maria Fischer, Professora Associada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com Mestrado e Doutorado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP e livre-docência pela FEA/USP, é Supervisora de projetos de pesquisa, consultoria, treinamento e desenvolvimento da Fundação Instituto de Administração da FEA/USP e sócia da Fischer & Dutra Gestão Organizacional.
Fax: (011) 884-9564
E-mail: rosa@fischerdutra.com.br

capaz de diminuir a exclusão social, criando ações que resultem em inclusão, e de definir novos padrões de desenvolvimento que contemplem a equidade e a sustentabilidade.

A incapacidade do Estado em solucionar os graves problemas de exclusão social, aliada à crescente preocupação com a preservação ambiental, contribuiu para revelar a inadequação das políticas de desenvolvimento praticadas até a década passada. O modelo desenvolvimentista atribuía ao Estado o papel de promotor do desenvolvimento e de provedor de bens e serviços públicos básicos à população. A ação reguladora do Estado também contribuiria para neutralizar os desequilíbrios entre as diferentes regiões do país, garantindo maior homogeneidade no processo de desenvolvimento nacional que era assumido como sinônimo de crescimento econômico.

A preocupação em conciliar o desenvolvimento econômico com a justiça social foi tema da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano realizada em Estocolmo em 1972, mas apenas em 1987 o conceito de **desenvolvimento sustentável** ganhou corpo, sendo definido como aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”⁽¹⁾ (Giordano, 1995).

Apesar do bom senso dessa definição, há pouco consenso sobre a responsabilidade pela implementação do desenvolvimento sustentável. Ela caberia, segundo vertentes teóricas e ideológicas distintas, ao Estado, à sociedade civil — por meio de entidades como as organizações não-governamentais (ONGs) — ou ao mercado por meio de sua capacidade auto-reguladora. A despeito de a noção de desenvolvimento sustentável ter assumido importância no momento em que foi declarada a falência do Estado, ela pressupõe atores e variáveis estranhos ao mercado, já que este se propõe apenas a responder à alocação ótima de recursos no curto prazo.

A responsabilidade pelas políticas de desenvolvimento, pela garantia dos direitos sociais e por políticas e programas de redução e superação da pobreza é essencialmente pública e não pode ser concebida como exclusivamente estatal ou do mercado. Estado e setor privado devem encontrar maneiras de estabelecer articulações e parcerias que passam, geralmente, pelo fortalecimento das organizações da sociedade civil. No Brasil, o crescente consenso sobre a incapacidade de o Estado implementar políticas sociais de modo eficaz e eficiente tem valorizado o surgimento e a adoção de modelos de parceria entre os setores público e privado, tornando necessário distinguir o público do estatal (Cohn, 1995).

Desde a década de 80, pode-se notar algo de novo na esfera pública. Após 25 anos de regime ditatorial, a sociedade passa por um processo de reorganização, (re)inven-

tando e descobrindo novas formas de articulação e organização. Por meio da criação de inúmeras organizações da sociedade civil e da valorização da ação local, novos atores sociais passam a influir na definição das políticas públicas.

Neste artigo, busca-se contribuir para as reflexões sobre a crescente participação de organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas, a partir dos resultados de pesquisa de campo sobre projetos sociais e experiências de combate à exclusão social desenvolvida na Amazônia Legal. A pesquisa “Exclusão Social na Amazônia Legal”, encomendada pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia Legal (SUDAM), e financiada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi realizada por uma equipe de pesquisadores da Fundação Instituto de Administração, instituição conveniada com a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, entre dezembro de 1995 e julho de 1996⁽²⁾.

Na primeira parte deste trabalho é delimitado o problema da exclusão social na região e é analisada a emergência de novos atores sociais, as organizações da sociedade civil que constituem o chamado terceiro setor. No tópico seguinte são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa. Na terceira parte é feita a caracterização das organizações da sociedade civil pesquisadas e dos projetos desenvolvidos por essas organizações e por instituições públicas com o objetivo de reduzir os problemas de exclusão social na região. Na seqüência são apresentados alguns problemas e desafios para a atuação conjunta das Organizações da Sociedade Civil com o Estado.

A EXCLUSÃO SOCIAL E O TERCEIRO SETOR NA AMAZÔNIA

A exclusão social vem aumentando no Brasil e na América Latina. Nos anos 80, a região enfrentou a pior crise econômica de sua história, caracterizada por estagnação e altas taxas de inflação. Após a redemocratização (de Brasil, Argentina e Chile) e a adoção de reformas liberais, a situação social vem se agravando, com crescimento absoluto e relativo da pobreza, concentração de renda, degradação das condições de emprego e aumento da violência (Kliksberg, 1997). No Brasil, as reformas iniciadas no governo Collor e intensificadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso, como a abertura da economia, as privatizações e a estabilização, mostraram-se incapazes de refrear o crescimento da miséria e a intensificação da desigualdade social, gerando quadros preocupantes de exclusão que abrangem amplos e diversos segmentos populacionais.

Segundo Silver (1994), **exclusão social** é um termo vago, impossível de ser definido por critério único, carre-

gado de conotações econômicas, sociais, políticas e culturais e que, por sua amplitude, se presta a interpretações errôneas. Gradualmente, o termo passou a ser utilizado para referir-se a número cada vez maior de problemas sociais, assumindo sentidos diversos, como pobreza, desigualdade, discriminação, **subclasse**, irrelevância, marginalidade, origem estrangeira, alteridade, confinamento, desfiliação, despossessão, privação, indigência etc.

Definir exclusão implica, também, conceituar inclusão/ inserção social, propósito difícil em tempos de profunda transformação. A questão que o termo coloca é: exclusão **de quê?** A literatura existente aponta: exclusão de meios de vida, emprego seguro e permanente, renda, propriedade, crédito, terra, moradia, nível mínimo de consumo, educação, qualificação profissional, capital cultural, condição de cidadão, igualdade perante a lei, participação no processo democrático, pertinência à nação ou à etnia dominante, família, sociabilidade e trato humano, respeito etc. Ao que parece, poder-se-ia generalizar: exclusão dos direitos humanos e sociais considerados básicos e universais para a maior parte das sociedades contemporâneas.

A metodologia do **Índice de Desenvolvimento Humano**, utilizada no levantamento anual do PNUD denominado *Relatório do Desenvolvimento Humano*, tem sido utilizada como parâmetro para estimar pobreza e exclusão social, combinando indicadores de renda, escolaridade e expectativa de vida da população de um país e de suas regiões. Segundo essa classificação, o índice de desenvolvimento do Brasil piorou na década de 90, assumindo atualmente a indesejável posição de país com a pior distribuição de renda de todo o mundo.

Na Amazônia Legal⁽³⁾, o grande destaque dado à questão ambiental e ecológica contrapõe-se à pouca ênfase conferida aos problemas sociais e às condições de vida da população. Entre os problemas da região podem ser mencionados: a carência de infra-estrutura básica (saneamento, energia elétrica e transportes); os déficits educacionais e de saúde; o êxodo rural e o aumento dos níveis de pobreza, miséria e violência nas cidades; o trabalho e a prostituição infantil; e o desrespeito aos direitos sociais, humanos e políticos.

Nesse contexto, inúmeras organizações da sociedade civil atuam na região desenvolvendo projetos e experiências que buscam a redução da exclusão social. Trabalhando de forma isolada ou em parceria com o Estado, esses novos atores sociais têm alcançado resultados bastante positivos, suprindo em parte a ausência de programas sociais dos governos locais e federal.

Já há, na literatura, reconhecimento de que essas organizações tendem a desempenhar papel relevante na gestão de políticas públicas (Osborne & Gaebler, 1995), criando novas formas de agir na área social e desenvolvendo competência na busca e na experimentação de so-

luções inovadoras para os problemas, ainda que em pequena escala (Cardoso, 1997). Kliksberg (1997) enfatiza a importância dessas organizações para que o Estado melhore a gestão de políticas e programas sociais. Para o autor, a modernização institucional do Estado deve envolver descentralização administrativa, incentivo à participação comunitária e articulação com a sociedade civil.

O Terceiro Setor ou as Organizações da Sociedade Civil seriam as entidades capazes de viabilizar essa articulação, na medida em que pertencem a um “conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos” (Fernandes, 1994), entendidos como “não geradores de lucro” e que respondem a “necessidades coletivas”. Segundo a definição de Salamon & Anheier (1992), seria composto por organizações que compartilham as seguintes características:

- **Formais** — alguma forma de institucionalização, legal ou não, com certo nível de formalização de regras e procedimentos, para assegurar a permanência por período mínimo de tempo.
- **Privadas** — independente de sua fonte de recursos ser o governo, as organizações não são ligadas de forma institucional alguma a governos.
- **Não-distribuidoras de lucros** — essas entidades não podem distribuir quaisquer excedentes, gerados de qualquer forma, aos seus dirigentes e colaboradores.
- **Autônomas (self-governing)** — essas entidades não são controladas externamente, possuindo todos os meios para realizar sua própria gestão.
- **Voluntárias** — grau significativo do trabalho realizado e da gestão dessas organizações provém da mão-de-obra voluntária não-remunerada.

Para Serva (1993), cada uma dessas organizações, que denomina **substantivas**⁽⁴⁾, é singular, autônoma e de caráter espontâneo. Em comum, podem ser identificadas algumas características, como a união dos seus membros em torno de ideais, o descompromisso com a sociedade burocratizada e os modelos organizacionais estabelecidos, as práticas organizacionais informais e a interligação entre si em redes. O processo decisório tende a ser coletivo e o fluxo de comunicação livre, neutralizando a hierarquia interna. A seleção de novos membros é feita mais por afinidade com a proposta e disponibilidade para o trabalho do que por critérios que privilegiem experiência ou resultados.

Mesmo havendo divergência sobre qual a **melhor** terminologia de classificação das organizações do terceiro setor, é importante enfatizar a distinção entre dois tipos

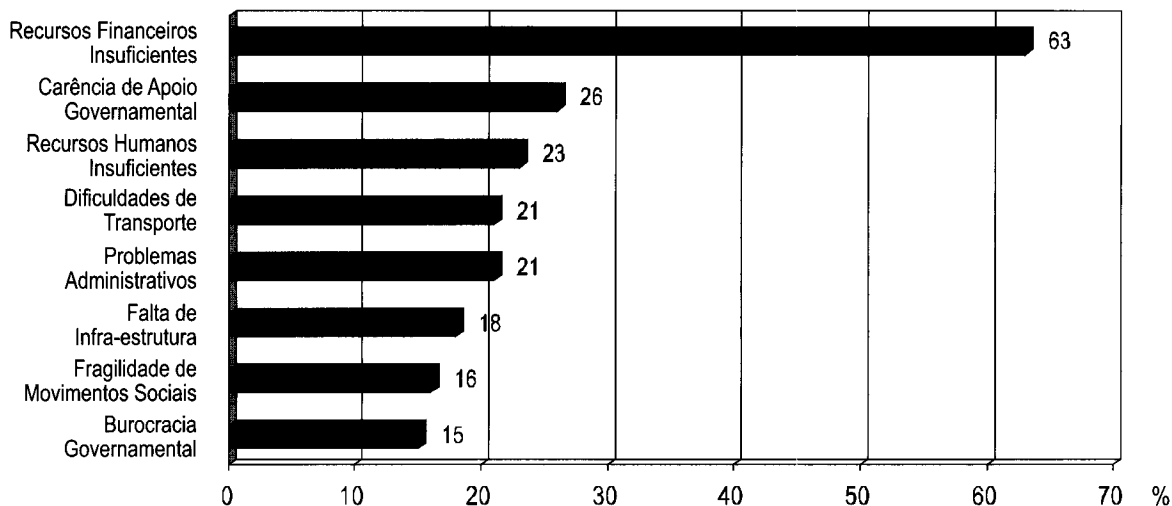


Gráfico 8: Principais Problemas Mencionados

maioria das entidades convive com a frustração de não atingir seus objetivos. Analisando o conteúdo dos relatos feitos nessa 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, mobiliário — (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.

Esses resultados, reforçados pela observação direta de diversas entidades no trabalho de campo, indicam que essa espiral dificilmente será rompida por meio da simples injeção de recursos. Inúmeros projetos iniciados com volume significativo de recursos tiveram como destino o desperdício, a ineficácia e a descontinuidade, porque as demais carências não foram simultaneamente solucionadas. A formação de uma equipe qualificada técnica e gerencialmente e o acesso a apoio técnico parecem ser pré-requisitos à utilização adequada de recursos.

A segunda dificuldade mais frequente 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 morosidade à liberação dos recursos.

Embora apenas 8% das 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 da implantação das políticas sociais.

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 a sua capacidade de autocritica e o reconhecimento da necessidade de superar suas próprias deficiências. A criação de conselhos e fóruns é um tipo de iniciativa ainda incipiente, mas que aponta para a efetiva vontade de aperfeiçoar a potencialidade de ação.

Observam-se variações significativas na referência a problemas segundo o tipo de entidade. A questão de capacitação de recursos humanos destaca-se entre as ONGs e associações de natureza religiosa. A capacitação para melhor gerenciamento surge entre associações de produtores e sindicatos. Carência de infra-estrutura das entidades é um ponto ressaltado pelas cooperativas.

A dificuldade de locomoção surge, naturalmente, entre as entidades atuantes no meio rural, destacando-se as cooperativas. As dificuldades de descolamento, inerentes à região amazônica, dificultam o escoamento da produção agrícola, a prestação de assessoria a organizações comunitárias e a mobilização de populações isoladas.

COMENTÁRIOS FINAIS

O quadro de exclusão social na região foi levantado neste estudo pelo **lado da oferta**, ou seja, do **mapeamento** e da **catalogação** das experiências existentes de redução da exclusão, permitindo a inferência do quadro de exclusão real.

A concepção e a implementação de políticas de desenvolvimento social que minimizem as condições de exclu-

de entidades que, algumas vezes, são chamadas de Organizações Não-Governamentais (ONGs). É comum haver confusão entre as **associações de base** ou **comunitárias** (*grassroots organizations — GROs — ou community based organizations — CBOs*) e as **organizações não-governamentais**. As associações comunitárias concentram seus esforços para melhorar as condições de vida dos próprios membros, emergem de iniciativas locais e até estão associadas a alguma tradição social. As ONGs, por sua vez, geralmente dirigem seus esforços para beneficiar não-membros, atuam em níveis nacionais ou internacionais, negociando junto a governos ou agências internacionais e/ou oferecendo suporte e ajuda a organizações comunitárias ou de base⁽⁵⁾ (Menéndez, 1991). Esse tipo de distinção foi útil para classificar as organizações da sociedade civil pesquisadas.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA EXCLUSÃO SOCIAL NA AMAZÔNIA LEGAL

Nessa pesquisa buscou-se identificar, analisar e catalogar as organizações atuantes na região, executando projetos ou ações voltados à redução dos déficits sociais e dos problemas de exclusão social, com o objetivo de compreender sua atuação e identificar sua potencialidade de ação.

A fundamentação teórico-conceitual adotada foi multidisciplinar e o método escolhido o da pesquisa-ação, empregando técnicas de levantamento de dados primários por meio de questionários, com os quais se fez o mapeamento das organizações e de seus projetos.

Considerando que os resultados da pesquisa interessavam às próprias entidades, o estudo foi desenhado de modo que diversos agentes sociais pesquisados pudessem, através de *workshops* e reuniões técnicas estruturadas, nele influir e, ao mesmo tempo, alimentar com ele as reflexões de suas organizações. Dessa forma, a pesquisa foi um **processo participativo** que envolveu os atores sociais na reflexão sobre a sua dinâmica organizacional e os impactos das ações implementadas nos problemas sociais da região.

A principais limitações para a realização do estudo foram:

- a **carência de dados** sobre a Amazônia Legal, sobre o mapeamento da exclusão social⁽⁶⁾ e sobre as entidades executoras das **experiências de ação** em suas inúmeras configurações organizacionais;
- a **imaturidade do conhecimento** acumulado na área temática específica que enfatiza os papéis do Estado e da sociedade civil nas novas formas de intervenção sobre problemas sociais;
- as **dimensões continentais** do universo empírico pesquisado, acrescidas de dificuldades logísticas de locomoção e comunicação;

- as **resistências culturais e comportamentais** de algumas organizações em participar da pesquisa, temendo que seus resultados pudessem subsidiar processos de avaliação ou implicassem em perda de autonomia.

Focou-se no levantamento, especialmente, as **organizações da sociedade civil** — entidades não-governamentais. Essa 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 em um cenário de Estado democrático. Para concretizar o trabalho de campo optou-se por criar uma rede de parceiros segundo o conceito de **social network**, composta por pessoas indicadas pelas entidades participantes da pesquisa e que atuavam como pesquisadores, analistas e validadores do processo.

A responsabilidade pelas políticas de desenvolvimento, pela garantia dos direitos sociais e por políticas e programas de redução e superação da pobreza é essencialmente pública e não pode ser concebida como exclusivamente estatal ou do mercado.

O *network* foi constituído por entidades com experiência prévia em trabalho de campo que consideravam a pesquisa importante para as suas próprias atividades e desejavam atuar em conjunto com a SUDAM na elaboração de planos e políticas sociais. As dez organizações parceiras⁽⁷⁾ possuíam larga experiência e profundo conhecimento dos problemas sociais da região, assim como bom relacionamento com o universo de entidades atuantes na região, conferindo legitimidade ao processo de pesquisa e estimulando a participação do maior número possível de organizações. As entidades parceiras participaram das diferentes etapas da pesquisa, como a delimitação do universo das organizações a serem pesquisadas, a definição da logística do trabalho de campo, a aplicação dos questionários, a análise dos resultados e a sua disseminação junto às organizações pesquisadas.

O PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

O primeiro passo para conhecer os projetos e as experiências de ação dirigidos para a redução da exclusão social foi identificar o maior número possível de organizações que atuavam na região. Ao todo foram pesquisadas 409 organizações, das quais 88% pertenciam à categoria de organizações da sociedade civil (OSCs), conforme mostrado no gráfico 1.

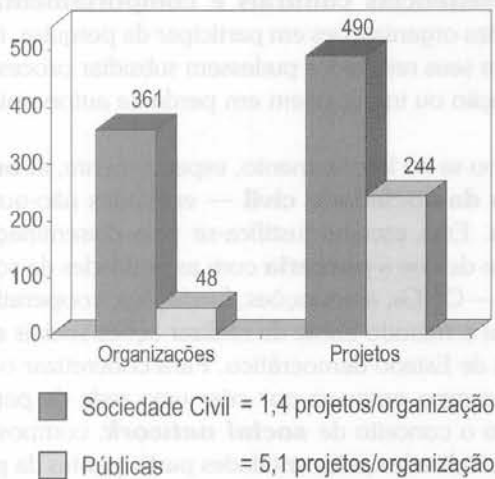
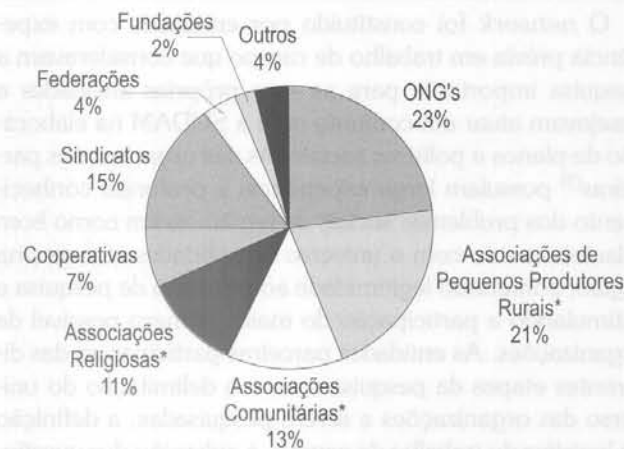


Gráfico 1: Número de Organizações e Projetos Pesquisados

Na diferenciação dos vários tipos de OSCs pesquisadas foram levados em conta os objetivos declarados, as principais formas de atuação utilizadas e o tipo de vínculo dos seus membros. A partir dessas considerações, as 361 OSCs foram classificadas como consta no gráfico 2.



* Total de Associações = 45%

Gráfico 2: Tipo de Organizações da Sociedade Civil Pesquisadas

As ONGs apareceram como o tipo de organização mais freqüente, correspondendo a 23% do total das OSCs pesquisadas⁽⁸⁾, e geralmente oferecem suporte ou assessoria a outros tipos de organizações, como associações e sindicatos, que lutam pela defesa de direitos humanos, políticos e sociais da população e pela preservação ambiental.

As Associações de Produtores Rurais (21%), as Associações Comunitárias (13%) e as Associações Religiosas (11%) são organizações de caráter representativo que possuem algumas semelhanças, uma vez que são organizações de base, associativas de movimento ou comunitárias (*grassroots organizations*). Juntas, correspondem a 45% do conjunto pesquisado.

Destaca-se, ainda, a presença de outros dois tipos de organizações ligadas a trabalhadores rurais: os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (15%), espalhados por toda a extensão da Amazônia Legal, e as cooperativas (7%).

A maioria dessas organizações (52%) tem os pequenos produtores rurais como população-alvo principal, reforçando a importância dos trabalhadores e pequenos produtores rurais na região. Sindicatos, associações de produtores e cooperativas são os principais tipos de organizações que atuam em defesa desse segmento populacional.

A maior parte das entidades pesquisadas foi fundada há poucos anos, tendo em média apenas dez anos de existência. Há grande número de entidades recentes criadas na esteira de programas governamentais. Ao que parece, fundar uma OSC é bem mais fácil do que a manter, pois muitas são dissolvidas antes de completarem o primeiro ano de existência.

As organizações enfrentam diversas dificuldades para a obtenção da desejada sustentabilidade, principalmente no referente à captação e/ou à geração de recursos financeiros que assegurem sua atuação por períodos mais prolongados. Dentre os fatores que restringem a consolidação dessas organizações estão: a falta de tradição local em associativismo e a dificuldade de mobilizar a população; a carência de recursos financeiros; a carência de recursos humanos qualificados; e a inexistência de procedimentos de gestão adequados que propiciem clara definição de objetivos, estratégias e indicadores de desempenho.

Os projetos sociais em busca da inclusão

O levantamento de campo possibilitou a obtenção de informações sobre **734 projetos e experiências** de ação voltados à diminuição dos problemas de exclusão social na região. É importante destacar que não se pode comparar os desempenhos das organizações apenas pelo número de projetos desenvolvidos, pois os mesmos possuem objetivos, dimensões, volume de recursos e resultados extremamente diversificados. A própria definição de objetivos dos projetos e, principalmente, a avaliação de seus resultados são marcadas por forte subjetividade dos informantes e inexistência de dados sistemáticos.

A maior parte das experiências catalogadas (60%) ocorreu em **nível local ou micro regional**. O foco no local, que caracteriza a atuação de entidades tipo ONG, sindicatos e associações comunitárias, tem sido promovido pela

maioria das propostas de reforma do Estado. A descentralização de recursos e a autonomia de decisão transferem à localidade o direito e a responsabilidade por planejar, executar e controlar os projetos e programas. Diversas organizações públicas demonstram a intenção de descentralizar recursos e propiciar a gestão local, mas esbarram em dificuldades, como a burocracia interna dos bancos de financiamento e dos próprios órgãos governamentais, o corporativismo de funcionários públicos e a continuidade do emprego de práticas populistas e coronelistas que distorcem a utilização dos recursos.

No gráfico 3 mostra-se quais populações foram priorizadas pelos diferentes projetos catalogados. A maioria dos programas analisados (38%) focaliza os pequenos produtores e trabalhadores rurais. Esses projetos originam-se principalmente de associações representativas, como de produtores (23%), sindicatos (14%) e cooperativas (13%), como pode ser observado na tabela 1. As instituições públicas e as ONGs foram responsáveis, respectivamente, por 19% e 12% dos projetos dirigidos a esse grupo social.

Os projetos dirigidos à população genérica, concebidos para atender necessidades de cidadãos de uma comunidade ou uma região em vez de focarem uma clientela



Gráfico 3: População-Alvo dos Projetos

específica, correspondem a 18% do total catalogado. As instituições públicas são responsáveis por 40% dos projetos voltados ao público genérico, indicando que o Estado tem sido o principal formulador de políticas públicas amplas para o conjunto da sociedade civil. Grande número de ONGs (34%), que atuam em defesa de direitos huma-

Tabela 1

População-Alvo dos Projetos por Tipo de Organização

Tipo de Organização	População-Alvo dos Projetos									Total	
	Pequeno Produtor Rural	Público Genérico	Crianças	Índios	Outras Organizações	Mulheres	Trabalhadores Urbanos	Outros	(n)	(%)	
ONGs	12	34	19	36	35	23	—	25	155	21	
Associações de Produtores Rurais	23	5	1	—	—	3	—	—	73	10	
Associações Comunitárias	3	6	5	16	2	18	6	11	45	6	
Associações Religiosas	7	4	10	33	7	18	—	7	66	9	
Cooperativas	13	2	—	—	—	—	—	—	37	5	
Sindicatos de Trabalhadores	14	1	5	—	5	—	11	2	49	7	
Federações	5	2	—	7	5	5	—	—	24	3	
Fundações	1	2	3	—	—	—	6	2	12	2	
Outros	3	5	2	—	2	—	—	13	24	3	
Públicas	19	40	55	9	44	33	78	40	244	33	
Total (n)	273	133	123	45	43	39	18	55	729	100	
Total (%)	37	18	17	6	6	5	2	8	100	—	

nos e sociais e pela preservação ambiental, também apresentou projetos dirigidos a populações mais amplas.

Crianças e adolescentes constituem a população-alvo escolhida para a atuação de 17% dos projetos mapeados (123). Mais da metade desses programas foi desenvolvida por instituições públicas (55%). As populações indígenas foram contempladas por 45 projetos (6% do total), executados principalmente por ONGs (36%) e associações religiosas (33%).

Apesar de representarem novas formas de organização da sociedade civil — de mediação e negociação — que aumentam a capacidade da sociedade de agir sobre si mesma, as ONGs podem causar efeitos de natureza antidemocrática ou reforçá-los localmente, pois não são necessariamente de caráter representativo.

Os projetos e programas de ação que visam reduzir os problemas de exclusão social não seguem conjunto de normas e procedimentos que poderia ser considerado como um corpo metodológico próprio. A opção pelas formas de atuação decorre das características da população-alvo, da especificidade de suas carências e dos resultados que o projeto pretende alcançar. Isso evidencia-se nos diversos significados atribuídos à própria heterogeneidade no emprego de conceitos para a referência às experiências. Além da dificuldade de esclarecer o que vem a ser projeto, programa, linha de ação, outros termos confundem-se, como objetivos e resultados, formas de atuação e métodos de trabalho, linhas de ação e objetivos. Essa imprecisão terminológica reflete-se em problemas concretos de avaliação de desempenho, pois há dificuldade de definir previamente os resultados desejados e, em conseqüência, a impossibilidade de definir indicadores precisos. Apesar dessa imprecisão, foi possível identificar, na pesquisa, os objetivos, as metodologias empregadas e os resultados alcançados nos diferentes projetos, ainda que restritos às informações coletadas em campo.

No gráfico 4 são apresentados os objetivos dos projetos pesquisados. O objetivo mais freqüente (38%) é a **geração de trabalho e renda**. Para obterem esse resultado, os projetos envolvem a oferta de formação profissional, suporte à produção, financiamento de atividades produtivas, assessoria técnica; a mobilização popular; a organização sindical e a capacitação de lideranças. Sua alta freqüência, por um lado, justifica-se pela carência de empregos na região, mas, por outro, é fortemente influenciada pela presença de programas nacionais, através dos quais o governo federal distribui recursos para essas finalidades específicas.



* Atendimento de Necessidades Básicas: Total = 30%

Gráfico 4: Objetivos dos Projetos

Propiciar o **atendimento de necessidades básicas** da população-alvo é o objetivo de 30% das experiências. A preocupação imediata de muitas organizações executoras desses projetos é aliviar as condições de pobreza e exclusão social que afligem a população, prestando assistência social e fornecendo diretamente bens e serviços que atendam às necessidades de educação (12%), saúde (11%), alimentação (4%) e moradia (3%).

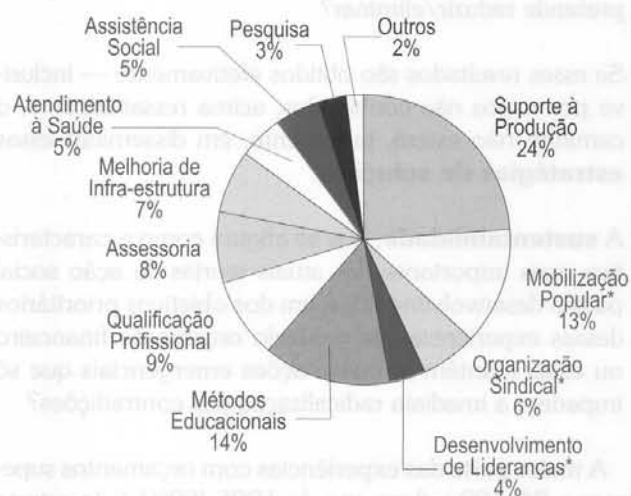
Os projetos relacionados à defesa dos direitos humanos (13%) e ao fortalecimento de movimentos sociais (10%) envolvem educação e mobilização da população, capacitação de lideranças e disseminação do conceito de cidadania.

Na tabela 2 pode-se verificar como os objetivos pretendidos em cada projeto variam conforme a população-alvo. A maioria dos projetos dirigidos a trabalhadores, sejam pequenos produtores rurais (77%) ou trabalhadores urbanos (72%), objetiva a geração de renda. A maior parte dos projetos focados em crianças e adolescentes busca atender necessidades de educação (32%) e promover a defesa de direitos humanos (25%). Praticamente metade dos projetos dirigidos a outras organizações, geralmente sindicatos ou associações, objetiva o fortalecimento dos movimentos sociais.

As metodologias e formas de atuação de cada projeto variam conforme o tipo da organização que as implementa, a relação que elas possuem com a população-alvo, os objetivos propostos, os recursos disponíveis e a capacitação dos membros da organização. O apoio à produção e à comercialização (24% dos casos) e a organização e a mobilização populares⁽⁹⁾ (23%) são bastante freqüentes, assim como a utilização de métodos educacionais (14%) e de programas de qualificação profissional (9%), como pode ser visto no gráfico 5.

Tabela 2
Objetivos e Resultados dos Projetos por População-Alvo

Objetivos/ Resultados	População-Alvo dos Projetos									Total	
	Pequeno Produtor Rural	Público Genérico	Crianças	Índios	Outras Organizações	Mulheres	Trabalhadores Urbanos	Outros	(n)	(%)	
Geração de Renda	77	14	12	9	16	15	72	9	278	38	
Defesa de Direitos Humanos	6	8	25	24	—	31	11	18	91	13	
Fortalecimento de Movimentos Sociais	10	8	2	13	53	3	11	4	72	10	
Preservação Ambiental	2	24	2	—	2	—	—	9	46	6	
Atendimento de Necessidades de Educação	0	9	32	24	19	5	6	24	87	12	
Atendimento de Necessidades de Saúde	4	16	10	18	5	31	—	24	79	11	
Atendimento de Necessidades de Alimentação	1	7	6	7	0	15	—	7	31	4	
Atendimento de Necessidades de Moradia	—	9	3	—	5	0	—	2	19	3	
Outros	1	5	7	4	—	—	—	4	23	3	
Total (n)	272	133	121	45	43	39	18	55	726	100	
Total (%)	37	18	17	6	6	5	2	8	100	—	



* Organização e Mobilização Popular: Total = 23%

Gráfico 5: Métodos e Formas de Atuação Utilizados nos Projetos

Os dados indicam opção preferencial das organizações em adotar procedimentos do tipo **pedagógico educacio-**

nal e de **mobilização popular** nos diferentes projetos. Essa opção é explicada, em parte, pela origem e pelos objetivos das entidades de base, que vêm a conscientização e a mobilização da população como meios para diminuir as injustiças sociais e conquistar a cidadania. Há também a percepção de que a carência educacional é ampla e profunda nas populações excluídas, constituindo o mais poderoso entrave ao desenvolvimento das pessoas e da sociedade.

Apesar de sua importância, a mobilização da população e o fortalecimento dos movimentos de base, formas de atuação tradicionais desses movimentos no Brasil, não garantem por si só a eficiência ou a sustentabilidade dos projetos.

Pode-se obter melhor compreensão dos projetos pesquisados quando se estabelece a relação entre a população-alvo dos programas, os objetivos pretendidos e as diferentes formas de atuação. Por meio desse tipo de análise, a pesquisa revelou que:

- os projetos voltados ao pequeno produtor e ao trabalhador rural realizam-se, principalmente, por meio do suporte à produção e à comercialização (55%) e à organização de classe (17%), visando incrementar a renda

(77%). Em contraposição, as experiências voltadas ao trabalhador urbano, também destinadas a gerar trabalho e renda (72%), realizam-se, prioritariamente, por meio da formação profissional (39%);

- os projetos voltados às crianças e aos adolescentes realizam-se utilizando recursos educacionais e pedagógicos (27%) e de formação profissional para adolescentes e jovens (18%), visando elevar o nível educacional (32%) e assegurar a vigência dos direitos desse segmento da população (24%);
- as experiências voltadas às mulheres caracterizam-se, em sua maioria, pela utilização de recursos metodológicos de ensino e educação (27%) e pelo estímulo à organização (33%), com o objetivo de assegurar seus direitos (31%) e atender necessidades básicas (51%), com ênfase em saúde;
- os projetos dirigidos a outras organizações, que na maioria das vezes procuram fortalecer os movimentos sociais, são implementados valendo-se de métodos de assessoria (42%) e de capacitação de lideranças (23%);
- os projetos públicos voltados à população genérica dirigem-se às necessidades básicas da população (45%) e à preservação ambiental, exigindo grandes investimentos em infra-estrutura, urbanização e equipamentos (18%).

O financiamento dos projetos sociais

No levantamento de campo procurou-se colher informações sobre as fontes e o volume dos recursos financeiros utilizados nos projetos de ação mapeados.

A grande maioria das organizações reclama da escassez de recursos e, diante desse fato, busca formas inovadoras para obtê-los, como o trabalho voluntário e militante, o uso de trocas em espécies e favores e o intercâmbio de recursos humanos entre organizações. Perguntas sobre volume e fonte dos recursos financeiros não são respondidas ou geram fortes resistências nos dirigentes das organizações. A desconfiança de que esses dados possam ser utilizados para avaliar a eficiência e controlar sua atuação, ou que acirrem a concorrência pelos recursos de determinada agência financiadora, leva os gestores a assumirem atitudes refratárias, negando ou distorcendo a informação. Além disso, grande parte das organizações da sociedade civil é gerida de modo informal, sem maiores sofisticadas contábeis e, mesmo que haja boa vontade em prestar a informação, não existem registros formais para dar-lhe suporte. As informações obtidas sobre recursos empregados em projetos estão sistematizadas na tabela 3.

Somando-se as experiências governamentais e não-governamentais mapeadas, por faixas de recursos utilizados em 1995, observa-se distribuição homogênea com

Tabela 3

Faixas de Recursos dos Projetos por Tipo de Organização

Faixa de Recursos (R\$ mil)	Organizações da Sociedade Civil		Organizações Públicas		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

forte concentração (44%) de projetos e programas com recursos abaixo de R\$ 20 mil. Esse resultado torna-se preocupante quando são analisadas, exclusivamente, as experiências executadas por organizações da sociedade civil (59%), suscitando questões que não são respondidas pelos dados da pesquisa:

- Com recursos tão limitados, qual a possibilidade efetiva de gerar resultados de impacto sobre a exclusão que se pretende reduzir/eliminar?
- Se esses resultados são obtidos efetivamente — inclusive por meios não-conhecidos, acima ressaltados —, o caminho não estará, justamente, em disseminar essas **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 dessas experiências de reduzido orçamento financeiro ou estas mantêm-se como ações emergenciais que só impedem a imediata radicalização das contradições?

A maior parte das experiências com orçamentos superiores a R\$ 100 mil no ano de 1995 (69%) é do estrato governamental. Pode-se questionar essas informações, visto que os caminhos dos **repasses de recursos** são complexos e pouco transparentes, provavelmente existindo um fluxo de verbas e dotações pouco conhecido entre os dois tipos de organizações pesquisadas — governamentais e não-governamentais, aqui separadas para efeito de análise.

Mecanismos de avaliação dos projetos

Se 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, de um lado, concretiza o ideal da democracia participativa, de outro, ressalta a necessidade de assegurar o funcionamento eficiente dessas entidades. A aferição do grau de eficiência, eficácia ou efetividade de um projeto exige a utilização de critérios claros de avaliação e essa é uma questão polêmica no ambiente do Terceiro Setor.

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 a importância e a complexidade desse aspecto, 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. A tendência das respostas permitiu classificá-las em duas categorias: **quem avalia e qual o mecanismo utilizado**.

Os dados indicam ser a avaliação um processo eminentemente interno, realizado pelos próprios dirigentes em 52% dos casos (gráfico 6). Nos demais 48% dos projetos ela é realizada por atores externos, como a comunidade, a população atendida ou, ainda, por outras entidades — financiadores e outras ONGs que assessoram as experiências, fornecendo algum tipo de assistência técnica.



Gráfico 6: Principais Atores Envolvidos na Avaliação dos Projetos

As avaliações são realizadas principalmente em reuniões técnicas e assembléias (42%), como consta no gráfico 7. Em apenas 19% das experiências foram utilizados indicadores para itens quantificáveis, como número de atendimentos prestados ou redução de mortalidade. No entanto, este uso, além de pouco freqüente, não assegura boa precisão: ou porque mensura a atividade, mas não indica se e quanto houve de redução do problema social focado; ou porque utiliza macro-indicadores, do tipo mortalidade, esperança de vida etc., cujos comportamentos são modificados por conjunto de ações e fatores atuantes no ambiente social, dentre os quais é normalmente difícil isolar a influência específica de determinada experiência de ação social.

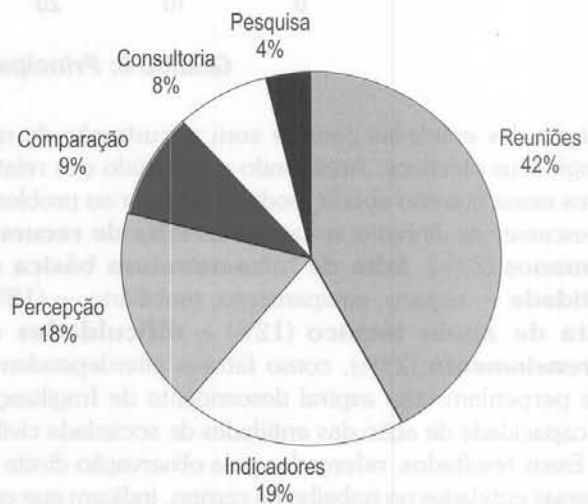


Gráfico 7: Principais Mecanismos de Avaliação dos Projetos

Observa-se que procedimentos mais formais de avaliação, como pesquisas e consultas, apresentam freqüências significativamente inferiores, permitindo afirmar que as avaliações, quando realizadas, ainda são extremamente subjetivas e, nessa medida, pouco contribuem para o aperfeiçoamento técnico das experiências e o desenvolvimento organizacional das entidades.

PROBLEMAS E DESAFIOS

Ao levantar informações sobre as principais dificuldades enfrentadas pelas organizações cadastradas, obteve-se um conjunto de respostas múltiplas, sintetizadas no gráfico 8.

Como seria de se esperar, a queixa de mais alta freqüência (63%) diz respeito à **carência de recursos financeiros** para realizar as atividades desejadas ou consideradas necessárias. Vale dizer que, com ou sem razão, a

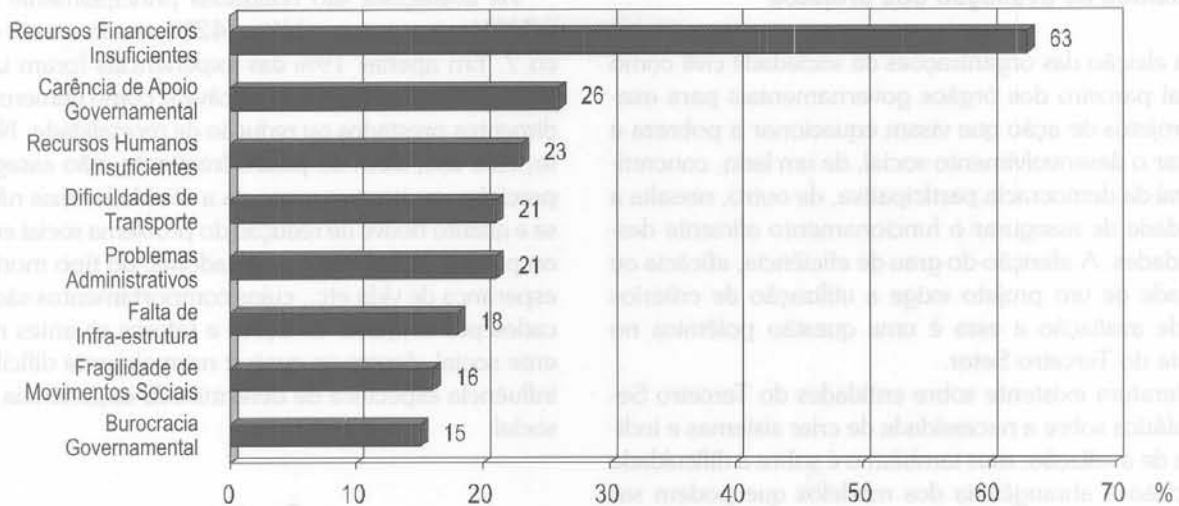


Gráfico 8: Principais Problemas Mencionados

maioria das entidades convive com a frustração de não atingir seus objetivos. Analisando o conteúdo dos relatos feitos nessa 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, mobiliário — (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.

Esses resultados, reforçados pela observação direta de diversas entidades no trabalho de campo, indicam que essa espiral dificilmente será rompida por meio da simples injeção de recursos. Inúmeros projetos iniciados com volume significativo de recursos tiveram como destino o desperdício, a ineficácia e a descontinuidade, porque as demais carências não foram simultaneamente solucionadas. A formação de uma equipe qualificada técnica e gerencialmente e 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 morosidade à liberação dos recursos.

Embora apenas 8% das 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 freqüentes e diversas nas relações com o

poder local estaria no aperfeiçoamento da implantação das políticas sociais.

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 a sua capacidade de autocrítica e o reconhecimento da necessidade de superar suas próprias deficiências. A criação de conselhos e fóruns é um tipo de iniciativa ainda incipiente, mas que aponta para a efetiva vontade de aperfeiçoar a potencialidade de ação.

Observam-se variações significativas na referência a problemas segundo o tipo de entidade. A questão de capacitação de recursos humanos destaca-se entre as ONGs e associações de natureza religiosa. A capacitação para melhor gerenciamento surge entre associações de produtores e sindicatos. Carência de infra-estrutura das entidades é um ponto ressaltado pelas cooperativas.

A dificuldade de locomoção surge, naturalmente, entre as entidades atuantes no meio rural, destacando-se as cooperativas. As dificuldades de descolamento, inerentes à região amazônica, dificultam o escoamento da produção agrícola, a prestação de assessoria a organizações comunitárias e a mobilização de populações isoladas.

COMENTÁRIOS FINAIS

O quadro de exclusão social na região foi levantado neste estudo pelo **lado da oferta**, ou seja, do **mapeamento** e da **catalogação** das experiências existentes de redução da exclusão, permitindo a inferência do quadro de exclusão real.

A concepção e a implementação de políticas de desenvolvimento social que minimizem as condições de exclu-

são social na região exigem integração entre os esforços das organizações públicas e das organizações da sociedade civil. A realização de estudos interdisciplinares, a integração de pesquisa e ação e a capacitação de agentes sociais e organizações podem contribuir para o sucesso dessa integração e afetar os resultados dos programas e projetos de combate à exclusão.

A mobilização da sociedade civil e sua atuação concreta é uma realidade. As entidades do Terceiro Setor atuam com vitalidade, mobilizando a sociedade e alcançando espaços em que o Estado não chega. Portanto, as organizações da sociedade civil devem ser consideradas como atores sociais fundamentais, mas é preciso ressaltar que muitas funcionam em precárias condições, com problemas de recursos financeiros, baixas capacitações técnica e gerencial e dificuldades de intercâmbio e articulação com outros agentes sociais, o que prenuncia sua baixa capacidade de sobrevivência.

Os problemas de gestão e a ausência de critérios ou mecanismos de avaliação de resultados prejudicam a formação de parcerias entre as agências governamentais, os financiadores e as organizações da sociedade civil. Se não realizarem profundas **reformulações internas**, muitas entidades não terão perspectiva alguma de continuarem atuando. Sem **definições políticas** que lhes assegurem o *status* de interlocutoras e agentes da ação social, serão impotentes em face das dimensões e da complexidade do cenário de exclusão na Amazônia.

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 principal fonte de recursos, seguido pelas entidades internacionais, prevendo-se a intensificação da relação entre as OSCs e os órgãos governamentais, presente no discurso de ênfase

na parceria e na descentralização, tanto do Estado como de financiadores internacionais.

Os sistemas e indicadores de avaliação e acompanhamento das experiências são frágeis ou inexistentes; são considerados importantes, mas, simultaneamente, também restritores da liberdade de ação das entidades. A elaboração e a utilização de indicadores e de sistemas de avaliação constituem condição essencial para o aperfeiçoamento da atuação dessas entidades e de seu relacionamento com os financiadores, o governo e a própria sociedade civil.

Vale ressaltar que, apesar de representarem novas formas de organização da sociedade civil — de mediação e negociação — que aumentam a capacidade da sociedade de agir sobre si mesma, as ONGs podem causar efeitos de natureza antidemocrática ou reforçá-los localmente, pois não são necessariamente de caráter representativo. De certo modo, essas organizações desqualificam o Estado e as demais instituições representativas, como sindicatos e associações comunitárias (Lená, 1997), pois sua atuação contraria certos princípios da sociedade democrática, como o atendimento igualitário e universal à toda a população.

Conclui-se que governo e sociedade civil precisam **conhecer** melhor a Amazônia, as situações de exclusão e os meios para alavancar o desenvolvimento regional **sustentável**, assim como os **recursos** que podem ser mobilizados para tal. Além disso, é fundamental a **capacitação** dos segmentos populacionais atingidos pela pobreza — as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais podem e devem constituir-se em **parceiros competentes** de ações de redução da exclusão social. Por fim, há a necessidade de melhorar as condições de **efetivação** e de criar possibilidades de **sustentabilidade** dos programas e do controle social sobre as ações governamentais e não-governamentais. ♦

NOTAS

- (1) Essa definição contém fortes e diretas implicações políticas, sociais e econômicas, afetando também os sistemas de produção, gestão, distribuição e consumo. A difusão e a propagação desse conceito consolidaram-se na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Cúpula do Rio-92.
- (2) A equipe de pesquisadores era composta por Rosa Maria Fischer, André Luiz Fischer, Andrés Pablo Falconer e Dalberto Adulis.
- (3) A Amazônia Legal Brasileira corresponde a 63% da Amazônia Sul-Americana e equivale à metade do território brasileiro, ocupando nove unida-

des da federação (estados: Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins).

- (4) Em contraposição às organizações burocrático-racionais.
- (5) Sobre o mesmo tema ver também Uvin (1995).
- (6) Diagnóstico preciso sobre as condições de vida da população que vive na região é difícil de ser realizado pela carência de informações, decorrente muitas vezes das dificuldades de deslocamento que tornam alguns locais inacessíveis. Os relatórios estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Es-

NOTAS

- tatística (IBGE), como o PNAD, apresentam apenas informações sobre as áreas urbanas.
- (7) As organizações parceiras foram: ATE-Tocantins, CPT-Roraima, FASE-Pará, FETAGRI-Amazonas, FORMAD-MT, Fórum das ONGs de Rondônia, GTA-Amapá, ÍNDIA-Rondônia, PESACRE-Acre e SMDDH-Maranhão.
- (8) Vale destacar que foram pesquisadas, prioritariamente, as ONGs que executavam projetos voltados à exclusão social. Essa ênfase implicou na não consideração de grande número de organi-

zações voltadas exclusivamente a questões ambientais ou indígenas, as quais apresentavam elevada incidência na região.

- (9) A noção de **organização e mobilização populares** está presente no discurso e nos projetos desenvolvidos pelas organizações. Os entrevistados afirmaram que a mobilização popular (13%), a organização sindical (6%) e a capacitação de lideranças (4%) são importantes para conscientizar e mobilizar a população, capacitando-a para que lute por seus direitos e conquiste a cidadania.

RESUMO

Neste artigo procura-se contribuir para o debate acerca da crescente participação de organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas, a partir da análise dos resultados de pesquisa de campo sobre projetos sociais e experiências de combate à exclusão social desenvolvida na Amazônia Legal. Na primeira parte do trabalho o problema da exclusão social na região é delimitado, bem como é analisada a emergência de novos atores sociais, as organizações da sociedade civil que constituem o chamado terceiro setor. Em seguida são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa. No tópico seguinte é feita a caracterização das organizações da sociedade civil pesquisadas e dos projetos desenvolvidos por essas organizações e instituições públicas com o objetivo de aliviar os problemas de exclusão social na região. Na parte final do artigo são apresentados alguns problemas e desafios para a atuação conjunta das organizações da sociedade civil com o Estado.

Palavras-chave: exclusão social, terceiro setor, organizações da sociedade civil, reforma do Estado, Amazônia Legal, desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

This paper contributes to the debate about the growing participation of civil society organizations in the public policies management in the Brazilian Amazon Region, based upon the analysis of results of a field research on projects in this region which aim to fight social exclusion and reduce social deficits. In the first part of this work the problem of social exclusion in the region is established and the rising of new social actors is as well as the civil society organizations which constitute the third sector. Following, the methodological aspects of the research are presented. In the second part, a characterization of the researched civil society organizations and the projects developed by these organizations and public entities is made with the purpose of alleviating the problems of social exclusion in the region. The third part of the article discusses some problems and challenges for the joint action of Civil Society Organizations with the Government.

Uniterms: social exclusion, third sector, civil society organizations, state reform, Legal Amazon region, sustainable development.

REFERÊNCIAS
BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Sergio. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli et alii (orgs.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo, ANPOCS, 1994.
- CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: *Terceiro setor: desenvolvimento nacional sustentado*. São Paulo, Paz e Terra, 1997.
- COHN, Amélia. Dossiê dívida social — apresentação: de cara limpa. *Revista de Estudos Avançados*, Instituto de Estudos Avançados-USP, v. 9, n. 24, 1995.
- DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP*, n.17, maio 1993.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público — o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1994.
- GIORDANO, S. Desenvolvimento sustentável e meio ambiente na virada do século. *Revista de Economia de Empresas*, v.2, n.2, abr./jun. 1995.
- KLIKSBERG, Bernardo. *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo, Fundap, 1997.

- LENÁ, Philippe. Novos atores sociais. Desenvolvimento sustentável e organizações não-governamentais. In: BECKSER, Bertha et alii. (orgs.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1997.
- MENÉNDEZ, Aurelio. *Access to basic infrastructure by the urban poor*. EDI Policy Seminar Report n.28. Washington, World Bank, 1991.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo — como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília, MH Comunicação, 6ª ed, 1995. [Tradução do Inglês de *Reinventing government — how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. EUA, 1992.]
- SALAMON, Lester & ANHEIER, Helmut. In search of the nonprofit sector I: the question of definitions. *Voluntas*, v.3, n. 2, 1992.
- SERVA, Maurício. O fenômeno das organizações substantivas. *Revista de Administração de Empresas*, Fundação Getúlio Vargas, mar./abr. 1993.
- SILVER, Hillary. Exclución social y solidaridad social: tres paradigmas. *Revista Internacional del Trabajo*, Genebra, OIT, v.113, n.5-6, 1994.
- UVIN, Peter. Scaling up the grass roots and scaling down the summit: the relations between Third World nongovernmental organizations and the United nations. *Third World Quarterly*, v.16, n.3, Oxfordshire, Carfax Publishing Company, 1995.
- lucrativos — princípios e práticas. São Paulo, Pioneira, 1994. [Tradução do Inglês de *Managing the nonprofit organization — principles and practices*. Oxford, Butterworth-Heineman, 1990].
- FIORI, José L. *O vô da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro, Editora UERJ, 1995.
- FISCHER, André L. & FISCHER, Rosa Maria. O Dilema das ONGs. ENANPAD, 18. *Anais*. Rio de Janeiro, ANPAD, 1994.
- FURTADO, Celso. *Operação Nordeste — textos brasileiros de economia*. Rio de Janeiro, ISEB, 1959.
- GOMES, José Mauro. Washington consensus e as implicações para administração pública. *Revista Brasileira de Administração Contemporânea*, ENANPAD, 19. Rio de Janeiro, ANPAD, v.1, n.8, set. 1995.
- HALL, Anthony. O papel das ONGs na resolução de conflitos para o desenvolvimento sustentável. In: BECKSER, Bertha et alii (orgs.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1997.
- LAMPREIA, Luis Felipe. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. *Revista de Estudos Avançados*. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados-USP, v.9, n. 24, 1995.
- LANDIM, Leilah (org.). *Sem fins lucrativos — as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro, ISEB, 1995.
- _____. Defining the nonprofit sector: Brazil. *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore, Johns Hopkins University, 1993. [Working Paper n.9]
- OLCOTT, William. Crossing over to new careers. *Fund Raising Management*, dez. 1992.
- PNUD. *Relatório de desenvolvimento humano — 1995*. Lisboa, Tricontinental, 1995.
- RATTNER, Henrique. *instituições financeiras e desenvolvimento tecnológico autônomo*. São Paulo, IPE/USP/FAPESP, 1991.
- SALAMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: *Terceiro setor: desenvolvimento nacional sustentado*. São Paulo, Paz e Terra, 1997.
- TANCREDI, Francisco. Institucionalização e sustentabilidade: desafios permanentes do UNI. *Divulgação*, Londrina, CEBES, 1995.
- THEUNIS, Sjeff (org.). *Non-governmental development organizations of development countries: and the South smiles....* Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992.
- TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. *Desenvolvimento e conservação na Amazônia Brasileira: inventário e análise de projetos*. Lima, TCA — Secretaria Pro Tempore, 1996.
- WEBSTER, George. Should an association retain its nonprofit status? *Association Management*, jun. 1994.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- AB'SABER, Aziz Nacib. Amazônia: proteção ecológica e desenvolvimento com o máximo da floresta-em-pé. *Revista de Estudos Avançados — Coleção Documentos*. São Paulo, IEA-USP, n.14, 1993.
- BERGMAN, Rhonda. Not-for-profits may get a shot at prestigious quality award. *Hospitals & Health Networks*, 20 maio 1994.
- BRASIL. IPEA. *Mapa da fome III — indicadores sobre a indigência no Brasil*. Brasília, IPEA, 1993.
- BRASIL. PNUD/IPEA. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*. Brasília, Rio de Janeiro, PNUD/IPEA, 1996.
- BRASIL. SUDAM. *Plano de desenvolvimento da Amazônia 1994/97*. Belém, SUDAM, 1996.
- BRASIL. SUDAM. *Exclusão social na Amazônia Legal*. Belém, SUDAM, 1996.
- CROZIER, Michel. *État modeste, état moderne: stratégie pour autre changement*. Paris, Éditions Fayard, 1987.
- DRUCKER, Peter F. *Administração de organizações sem fins*