

GESTÃO SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO AMAZONAS: UM ESTUDO ANALÍTICO DAS AÇÕES DO ESTADO PARA A SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

Silvânia Queiroz e Silva¹
Márcio Antônio Couto Ferreira²
Therezinha de Jesus Pinto Fraxe³

Resumo

O *objeto* deste estudo está relacionado à temática da sustentabilidade socioambiental das políticas públicas de desenvolvimento econômico e social na atualidade, focalizando as estratégias políticas, organizacionais e operacionais do Estado para a promoção do desenvolvimento sustentável na Região Amazônica. Deste modo, ressalta-se que a delimitação do tema centra-se no estudo das estratégias de gestão social em rede da política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas buscando desvelar a existência efetiva de canais de participação social e exercício de cidadania socioambiental da população local. Entende-se que para se alcançar a sustentabilidade são necessárias ações políticas de cunho ético e democrático, que possam garantir o acesso das populações locais aos processos decisórios e a um processo de empoderamento político contínuo, o que exige a implementação de medidas a curto e longo prazo. Dessa forma, o Estado como gestor dessas políticas deve responsabilizar-se não apenas pela operacionalização das ações públicas, mas especialmente, deve possibilitar que a sociedade civil e as comunidades alvo de suas ações possam realizar o controle, monitoramento e avaliação das ações públicas sendo esses atores, ativos da gestão pública da sustentabilidade na Amazônia. O Objetivo é avaliar as estratégias da gestão social em rede da política pública de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas implementada pela Secretaria do Estado de Desenvolvimento sustentável do Amazonas - SDS. A Metodologia utilizada pauta-se em uma abordagem qualitativa desenvolvida por meio de um estudo de caso do Programa Gasoduto Coari-Manaus desenvolvido de levantamento bibliográfico, levantamento documental e levantamento de campo. Os resultados apontam a necessidade de qualificação dos processos de implementação da política da SDS, especialmente os processos no que diz respeito à participação da população, que por sua vez, deve passar por um processo de empoderamento político constante para atuar de forma efetiva em todas as etapas de desenvolvimento das ações públicas. A articulação e sinergia dos parceiros institucionais devem ser qualificadas de modo a contribuir para a desburocratização do acesso aos serviços públicos e a ampliação do exercício da cidadania socioambiental. Por fim, constata-se que a política desenvolvida pela SDS tem servido de instrumento de manipulação política por meio da mídia e que a promoção da sustentabilidade no Amazonas só acontecerá a partir da luta política que permita a negociação dos diferentes interesses.

Palavras- Chaves: Gestão social, Políticas Públicas, Sustentabilidade, Amazonas.

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Sustentabilidade na Amazônia – PPG-CASA da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: silvania.social@hotmail.com

² Doutorando Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Sustentabilidade na Amazônia – PPG-CASA da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: macouto@ufam.edu.br

³ Doutora em Sociologia e Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Sustentabilidade na Amazônia – PPG-CASA da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: tecafraxe@uol.com.br

SOCIAL MANAGEMENT OF PUBLIC POLICY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN AMAZONAS: AN ANALYTICAL STUDY OF ACTIONS OF STATE FOR ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY

Silvânia Queiroz e Silva⁴
Márcio Antônio Couto Ferreira⁵
Therezinha de Jesus Pinto Fraxe⁶

ABSTRACT

The object of this study is related to the theme of environmental sustainability of public policies for economic and social development today, focusing on political strategies, organizational and operational state for the promotion of sustainable development in the Amazon region. Thus, it is noteworthy that the definition of theme focuses on the study of management strategies in social networking policy for sustainable development of the State of Amazonas seeking to uncover the existence of effective channels for social participation and exercise of citizenship socio population site. It is understood that to achieve sustainability policy actions are required of an ethical nature and democratic Iraq that can guarantee access of local decision-making processes and a continuous process of political empowerment, which requires the implementation of measures in the short and long term . Thus, the state as manager of these policies must be responsible not only for the operationalization of public actions, but rather, should allow civil society and communities to target their actions can make the control, monitoring and evaluation of public actions and these actors, active public management of sustainability in the Amazon. The objective is to evaluate the strategies of social networking management of public policy for sustainable development of the State of Amazonas implemented by the State Department of Sustainable Development of Amazonas - SDS. The Tariff Methodology used in a qualitative approach through a case study of the Program Coari-Manaus developed bibliographic, documental and field survey. The results indicate the need for qualification procedures for implementing the policy of SDS, especially processes with regard to the participation of the population, which in turn, must undergo a constant process of political empowerment to act effectively in all stages of development of public actions. The articulation and synergy of institutional partners must be qualified to contribute to streamlining the access to public services and the expansion of environmental citizenship. Finally, it appears that the policy developed by SDS has served as an instrument of political manipulation through the media and the promotion of sustainability in the Amazon only happen from the political struggle that allows the negotiation of different interests.

Key Words: Social Management, Public Policy, Sustainability, Amazonas.

⁴ PhD candidate at Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Sustentabilidade na Amazônia – PPG-CASA da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: silvania.social@hotmail.com

⁵ PhD candidate Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Sustentabilidade na Amazônia – PPG-CASA da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: macouto@ufam.edu.br

⁶ Doutora em Sociologia e Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Sustentabilidade na Amazônia – PPG-CASA da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: tecafraxe@uol.com.br

Introdução

Este trabalho trata da sustentabilidade das políticas públicas de desenvolvimento econômico e social na atualidade, focalizando as ações do Estado na gestão social da política socioambiental. De modo a analisar a estratégia de gestão social em rede enquanto paradigma de democratização da sociedade capitalista contemporânea em busca da sustentabilidade.

Esse novo modelo de gestão foi estudado visando entender a sua relação com os imperativos de sustentabilidade por meio da implementação de políticas públicas. Vale ressaltar que as informações e considerações apresentadas tratam-se de um recorte de dissertação de mestrado já concluído em 2011 por um dos autores⁷

O processo metodológico foi construído a partir de três procedimentos técnicos de pesquisa que se complementam, são eles: levantamento bibliográfico, levantamento documental e levantamento de campo. O levantamento bibliográfico foi realizado durante todo o período de duração da pesquisa e o levantamento documental efetivou-se por meio da análise dos documentos da SDS (relatórios e documentos oficiais impressos) que permitiram o exame de dados e informações presentes neste trabalho.

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

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

⁷ Silvânia Queiroz e Silva

atuaram como parceiras no desenvolvimento do programa localizadas em Manaus – a saber: Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania/SEAS, Fundação Alfredo da Mata/FUAM e Fundação Amazonas Sustentável/FAS⁸. O segundo contexto refere-se ao município de Iranduba/AM, onde foram visitadas quatro comunidades beneficiadas com as ações do programa do gasoduto no período de 2006 a 2008. A escolha do município foi apoiada em critérios como: facilidade de acesso, viabilidade de recursos e tempo. A escolha das comunidades ocorreu por sorteio aleatório entre as 32⁹ beneficiadas com ações do programa no município.

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

1. A gestão social em rede e o imperativo da sustentabilidade.

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

Esse processo de constantes inovações tecnológicas flexíveis e descentralizadas foi difundido por todas as esferas da atividade humana, o que

⁸ A FAS não atuou como parceira no desenvolvimento do programa do gasoduto, mas possui atualmente no seu quadro profissional, técnicos que atuaram no programa como coordenadores dos projetos analisados nesta pesquisa.

⁹ Conforme dados do relatório de gestão da SDS de 2008.

possibilitou também a formação de um novo paradigma societário, cujas principais características são: a informação como matéria-prima; permeabilidade dos efeitos das novas tecnologias na vida social e coletiva; *lógica de redes* em qualquer sistema ou conjunto de relações; *sistema de redes flexíveis* (grifo nosso); convergência tecnológica para um sistema integrado (IDEM, 1999).

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

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

Em tempos de globalização, que se consolida nos anos da década de 1990, observou-se a ampliação da pobreza e da exclusão social, assim como os desdobramentos negativos da política neoliberal na área ambiental, uma vez que a discussão sobre a sustentabilidade, tão latente neste momento histórico, atrela o *ambiente* como novo elemento a ser considerado nas políticas públicas de desenvolvimento em resposta às *questões socioambientais*, que ganham a partir desse contexto uma visibilidade política, e passam a demandar a intervenção do Estado na busca da promoção de um desenvolvimento com proteção da natureza.

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

modelo que não pode ser concebido nem como *Estado de Bem-Estar Social* e nem como *Estado Neoliberal*. Essa terceira via da gestão social passa a ser difundida como *Welfare Mix*.

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

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

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

Segundo os argumentos de Carvalho (1999), a gestão social em rede está sustentada em princípios como o da *subsidiariedade*, *complementaridade*, *transparência*, *flexibilidade* e *sustentabilidade*. Por isso, emerge como um novo

paradigma de relação entre sociedade e Estado que aponta para *ampliação da participação social* na construção da cidadania e fortalecimento de um processo emancipatório, vislumbrado atualmente através do paradigma da busca pela promoção do desenvolvimento sustentável.

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

Cavalcanti (2002) analisa o desenvolvimento sustentável como um processo dinâmico e contínuo que deve ser desenvolvido paralelo a um sistema político e econômico estável, tendo como princípio basilar a ética, pois a sustentabilidade socioambiental requer a construção de um sistema de participação democrática com vistas a formular, por meio de consenso, metas e objetivos para se alcançar o desenvolvimento econômico, político e social que leve em consideração a natureza.

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

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

A Lei Delegada nº 66 de 09 de maio de 2007 trouxe mudanças significativas para a gestão da política da SDS/AM, pois instaurou institucionalmente o processo de implementação da política de desenvolvimento sustentável por meio de uma gestão descentralizada, ou seja, a partir de uma gestão em rede. Só então a instituição passou a chamar-se Sistema SDS, o qual atua mediante autarquias

vinculadas, o que possibilitou a inovação da gestão, uma vez que se fez necessário instituir uma lógica transversal nas suas ações a partir da consolidação de parcerias junto a diversos órgãos governamentais e não governamentais e empresas privadas nacionais e internacionais.

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

PARCEIROS INSTITUCIONAIS			
	SECRETARIAS DE ESTADO		AUTARQUIAS
SDS	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	I.O	Imprensa Oficial do Estado do Amazonas
SEPROR	Secretaria de Estado da Produção Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural Integrado	JUCEA	Junta Comercial do Estado do Amazonas
SEE	Secretaria de Estado Extraordinária	IPEM	Instituto de Pesos e Medidas
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda	IPAAM	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico	IDAM	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal do Estado do Amazonas
SEAD	Secretaria de Estado de Administração e Gestão	DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
SEJUS	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos	ITEAM	Instituto Terras do Amazonas
SSP	Secretaria de Estado de Segurança Pública	EST	Escola Superior de Tecnologia
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação e Qualidade de Ensino	SUHAB	Superintendência de Habitação do Amazonas
SUSAM	Secretaria de Estado de Saúde	CETAM	Centro de Educação Tecnológica do Amazonas
SEC	Secretaria de Estado da Cultura	FCECON	Fundação centro de Controle de Oncologia do Estado do Amazonas
SEAS	Secretaria de Estado da Assistência Social	FHEMOAM	Fundação de Hematologia e Hemoterapia do Amazonas
SETRAC	Secretaria de Estado do Trabalho e Cidadania	IMT/AM	Fundação de Medicina Tropical do Amazonas
I			
SEJEL	Secretaria de Estado da Juventude, Esporte e Lazer	FUAM	Fundação de Dermatologia Tropical e Venereologia "Alfredo da Mata"

SECT	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia	FUNTEC	Fundação Televisão e Radio Cultura do Amazonas
SPF	Secretaria de Estado de Política Fundiária	FVO	Fundação Vila Olímpica “Danilo de Matos Areosa”
SEINF	Secretaria de Estado de Infraestrutura Controladoria Geral do Estado do Amazonas	UEA	Universidade do Estado do Amazonas
NÃO – GOVERNAMENTAL		FEPI	Fundação Estadual dos Povos Indígenas
WWF	World Wildlife Fundation Greenpeace	FAPEAM	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas
CI	Conservação Internacional	SNPH	Sociedade de Navegação, portos e Hidrovias
ISA	Instituto Socioambiental	AFEAM	Agência de Desenvolvimento e Fomento do Estado do Amazonas
FVA	Fundação Vitória Amazônica	HABITAR	Empresa de Habitação do Amazonas
FAZ	Fundação Amazonas Sustentável Fundação Moore	AMAZONAS TUR	Empresa Estadual de Turismo
IDESAM	Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas	ADS	Agencia de Desenvolvimento Sustentável
GTZ	Cooperação Alemã	PRODAM	Processamento de Dados do Amazonas S.A
GRET	União Européia	CIAMA	Companhia de Desenvolvimento do Estado do Amazonas
		CIAMAPAR	Companhia de Investimentos e Participações S.A
		CIGÁS	Companhia de Gás do Estado do Amazonas
		COSAMA	Companhia de Saneamento do Amazonas
		AMAZONPRE	Fundo Previdenciário do Estado do Amazonas

Quadro 1: Parceiros que constituem a rede de atuação da política da SDS
Fonte: Relatório de gestão da SDS de 2008.

Conforme descrito no relatório de gestão de 2008, a gestão em rede adotada pela política da SDS na implementação dos programas e projetos por meio de inúmeras parcerias “aponta para uma gestão horizontal e descentralizada com o objetivo de maior resolubilidade dos problemas socioambientais e autonomia de gestão das comunidades ribeirinhas do Estado”. Destaca-se que a proposta de gestão em rede da SDS apresentada em discurso oficial indica a possibilidade de

construção de processos emancipatórios, ou seja, a proposta de gestão visa distribuir o poder de decisão das políticas públicas com as populações locais. Porém, é importante enfatizar que os parceiros que compõem a rede da política de atuação da SDS são em sua maioria entidades da esfera governamental, conforme mostra o Quadro 2 e, que dos 08 (oito) parceiros representantes da sociedade civil 05 (cinco) dizem respeito às entidades de interesses internacionais, o que nos leva a sugerir a pouca participação da sociedade civil organizada a nível local, ou seja, há ausência dos movimentos populares e representantes dos interesses locais como parceiros e atores da rede de atuação. Esses atores são essenciais para a efetivação da política de sustentabilidade e ampliação da cidadania na Amazônia, principalmente se forem inseridos como parceiros com poder de decisão, numa relação de igualdade com os demais atores que compõem a rede.

Acredita-se que sem essas condições torna-se difícil promover a autonomia de gestão nas comunidades, pois Costa (2003, p. 149) indica que iniciativas de participação da sociedade civil na construção de ações públicas indicam o surgimento de uma nova cultura política “uma vez que as práticas sociais são orientadas por um novo nível de condutas, normas e valores em relação ao interesse público”. Assim, cabe questionar: a rede de gestão que está sendo constituída é de fato voltada para o objetivo comum de *sustentabilidade socioambiental e a melhoria da qualidade de vida das pessoas*? Esse *objetivo comum* (promoção da sustentabilidade) encontra sérios e diversos obstáculos para sua efetivação diante da trajetória histórica do modo de implementar política no norte do país, que traz fortes traços de clientelismo e paternalismo. A autora sinaliza ainda que a sustentabilidade de uma gestão participativa em rede deve “ser construída socialmente” a partir da constituição de grupos e associações representativas no sentido de priorizar as pessoas e conceder estratégias envolvendo os atores sociais (IDEM, p. 154)

A esse respeito Wilhelm (1999, p. 53) afirma que diante a emergência da gestão social em rede, o Estado vai gradualmente transformando o desenho das instituições democráticas, alterando sua representatividade, seus formatos de modo que deve permitir a aproximação dos cidadãos das decisões que lhes dizem respeito, aumentando a transparência do poder e ampliando os direitos. Isso

significa, em outras palavras, que a gestão social em rede no âmbito da esfera do Estado, deve não apenas tornar a administração e execução das ações compartilhadas com outras organizações, mas sobretudo redesenhar e expandir a democracia para que os cidadãos possam de fato estar munidos da crítica e do sentimento de indignação necessários para a correção dos rumos por meio das decisões políticas. Inibindo o que o autor denomina de “as possíveis concentrações antidemocráticas de poder”.

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

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

O Programa de Desenvolvimento Sustentável Gasoduto Coari-Manaus surgiu pela necessidade de criar mecanismos para que se pudesse transferir e igualmente distribuir o gás natural¹⁰ de Urucu à Manaus e a outras regiões, abrindo caminho para uma nova matriz energética para o estado brasileiro, uma vez que o gás natural é um recurso de grande potencial para o desenvolvimento com condições de sustentabilidade. O Programa propôs construir um gasoduto de 280 km de extensão interligando a base petrolífera de Urucu, em Coari/AM, até Manaus perpassando por 8 (oito) municípios a saber: Anamá, Anori, Caapiranga, Coari, Codajás, Iranduba, Manacapuru e Manaus. De acordo com informações oficiais

¹⁰ Gás natural é uma mistura de hidrocarbonetos leve encontrada no subsolo, na qual o metano tem uma participação superior a 70% em volume. A composição do gás natural pode variar bastante dependendo de fatores relativos ao campo em que o gás é produzido, processo de produção, condicionamento, processamento e transporte. Possui grande potencial energético e é combustível menos poluente que a gasolina. IN: AMAZONAS, Governo do Estado. Gasoduto Coari-Manaus: um marco para o desenvolvimento da nossa gente/ Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Manaus: SDS, 2009.

antes de iniciar as obras foi realizado um estudo para avaliar os impactos ambientais (EIA/RIMA)¹¹.

Assim, o programa teve como missão “atenuar os impactos, multiplicando seus benefícios ambientais e sociais, promovendo o desenvolvimento sustentável dos moradores residentes nas comunidades da área de influência do gasoduto Coari-Manaus”¹². De acordo com o relatório de gestão da SDS de 2008, o Governo do Estado adotou a gestão participativa como estratégia metodológica na elaboração do programa, através da realização de oficinas participativas nas comunidades que iriam ser beneficiadas, a partir das quais se consolidou o programa com três diretrizes de atuação: *promoção da cidadania, geração de renda e conservação do meio ambiente*. Para realizar as ações a partir da gestão em rede e atender as demandas das comunidades, no que tange a promoção da cidadania, o programa se subdividiu nos seguintes projetos:

PROJETOS	INSTITUIÇÕES EXECUTORAS/PARCEIRAS
<i>MEU LUGAR NO MUNDO</i>	Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS e Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS/AM
<i>LETRAMENTO ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL</i>	Universidade Estadual do Amazonas – UEA e Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS/AM
<i>ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA</i>	Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS e Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amazonas – SEBRAE/AM, sob coordenação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS/AM
<i>APOIO AS PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS</i>	Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS e Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS/AM
<i>PREVENÇÃO A TODO GÁS</i>	Fundação Alfredo da Mata – FUAM e Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS/AM

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

Fonte: Relatório de gestão da SDS de 2008.

¹¹ Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA são dois documentos distintos, que servem como instrumentos de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, é parte integrante do processo de licenciamento, em linguagem acessível, para facilitar a análise por parte do público interessado, tem como base a Lei Federal n.º 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente.

¹² Fonte: Relatório de gestão do Programa Gasoduto Coari-Manaus de 2009.

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

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

3. Principais resultados

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

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

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

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

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

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

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

Parte-se do entendimento que para que uma gestão em rede possa ser efetivada, com sucesso, é extremamente necessária a participação das comunidades envolvidas, pois Castells (1999) sinaliza que assim como o *sistema organizacional em redes* pode significar fluidez e maior acesso a informações em tempo real, sinalizando um horizonte democrático de participação entre as sociedades, pode também significar a exclusão de grandes massas especialmente em nível local, se essas não passarem por um processo de qualificação para o

acesso e uso das informações, a fim de utilizá-las como instrumentos de poder político para inserir-se como participante ativo nesse novo modo de gestão pública, uma vez que as redes constituem um conjunto de nós interconectados, onde os nós (conectores) são os detentores do conhecimento, da informação e, assim, do poder. Por isso, podem influir na própria estrutura social. Para isso, é necessário criar condições favoráveis como a ampliação de canais de debates e empoderamento político contínuo das populações locais no sentido de incentivar a cultura política de cada população ou comunidade.

Nesse sentido, entende-se que para haver parceria é necessário o estabelecimento de um diálogo aberto e democrático de negociação. Deste modo, foi perguntado aos comunitários sobre como aconteceu o planejamento e desenvolvimento do *Programa Gasoduto Coari-Manaus*, visando saber se eles foram convidados a participar de alguma reunião ou mesmo capacitação com a equipe do programa. Visando analisar ainda a categoria sobre participação da população enquanto ator social ativo na gestão em rede, foi questionado aos comunitários entrevistados se eles consideravam que sua participação tinha sido importante para o bom desenvolvimento do programa. Observe as respostas condensadas nas categorias relacionadas no quadro a seguir:

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

	comunidade [...] o nosso como ficou no verde [...] (Beneficiário A, C. São Pedro)	
Não Participação	Eu não participei de reunião não. (Beneficiário B, C. São Sebastião)	Eu não senti que participei não [...] tinha um pessoal que disse que vinha, assim para incentivar mais a comunidade, mas até agora não vieram. (Beneficiário E, C. São José I)

Quadro 2: Percepção dos comunitários sobre a participação da comunidade no planejamento das ações do programa

Fonte: pesquisa de campo, 2010 - 2011.

Observa-se que a maioria das falas dos comunitários está centrada na categoria participação orientada para expressão, que conforme Teixeira (2002, p. 27) tem caráter simbólico, pois “caracteriza-se por marcar presença na cena política”, sem necessariamente ter algum impacto ou influência no processo decisório. Foi sob esse prisma que se identificou o modo de participação relatado na fala dos entrevistados, ficando claro que as reuniões apenas aconteciam para repassar informações, e não permitiam a participação ativa dos comunitários, pois não eram colocadas em discussão as decisões sobre as ações do *Programa*, a equipe de execução já tinha as finalidades das ações definidas e durante as reuniões apenas fazia com que as mesmas ficassem públicas.

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

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

Assim, verifica-se quão necessário se faz o processo de empoderamento político da população, pois conforme reflexão realizada anteriormente com base em Castell (1999) é também de extrema importância a *população criar uma cultura de*

participação, para que sua participação se concretize de forma *política* nas questões que lhes dizem respeito.

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

Desse modo, há grandes desafios para fomentar a participação efetiva das comunidades amazônicas nos processos decisórios da política de sustentabilidade do Estado, tais desafios para serem enfrentados requerem a *criação de estratégias criativas que sejam acessíveis* às comunidades, com base na adequação da linguagem, de forma que a população local possa se apropriar do objetivo comum dos projetos vinculados ao Programa Gasoduto Coari-Manaus, que se propôs a realizar uma articulação da rede de instituições parceiras na busca pela sustentabilidade socioambiental a ser promovida pela política pública da SDS/AM.

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

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

Observa-se ainda que quase a totalidade dos entrevistados consideraram sua participação importante para o desenvolvimento do programa, exceto um que demonstrou não ter havido incentivo por parte da equipe do programa para que a comunidade pudesse participar mais ativamente. Considerando que a participação suscita no sujeito um sentimento de pertencimento no qual ele “faz parte”, “toma parte”, “é parte”¹³, ver-se que ter a *participação social* como pré-requisito para o desenvolvimento sustentável como uma *alternativa de gestão em rede* está na contra-mão das preconizações neoliberais, uma vez que o neoliberalismo considera o indivíduo como categoria social e política, com autonomia referida a si mesmo, e não ao grupo a que pertence. Assim, considera-se a partir dos relatos dos comunitários, que eles só se vêem enquanto grupo, e consideraram a participação quando ela aconteceu de forma coletiva para o alcance de objetivos comuns.

Considerações finais

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

Diante dessas considerações constata-se que a qualidade dos processos desenvolvidos na implementação da *gestão em rede da SDS* apesar de ser uma proposta inovadora, não se concretiza de modo a permitir a participação efetiva dos amazonidas na condução da política de sustentabilidade, de modo que se deve investir na melhoria da articulação e sinergia entre os parceiros e na qualificação política da população.

Os resultados identificados no estudo sinalizam ainda para a necessidade de maior investimento no fortalecimento da *organização comunitária* entre os beneficiários e na ampliação da prestação de serviços socioambientais e de saúde.

¹³ Ver Teixeira (2002, p. 27)

Verificou-se também a necessidade de continuação das ações e recomenda-se a realização de debates e negociação democrática para esse fim.

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

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

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

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

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

Referências Bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

