



## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS MORADORES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS

Alba dos Prazeres de Andrade<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho apresenta um ensaio fruto de um projeto de pesquisa de doutorado em andamento desde 2012 na PUC-SP. Pretende-se evidenciar a implementação de políticas públicas para os moradores das unidades de conservação do Estado do Amazonas, bem como, busca-se apresentar o caráter de proteção destas políticas. Entende-se que a efetivação da proteção social contempla um conjunto de direitos disponíveis na sociedade para seus membros, preconiza a preservação da vida, a segurança e respeito à dignidade de todos.

**Palavras chaves:** Política Pública; Proteção Social; Pagamento por Serviços Ambientais; Amazonas.

**Abstract:** This paper presents a test result of a doctoral research project underway since 2012 at PUC-SP. It is intended to demonstrate the implementation of public policies for residents of protected areas in the state of Amazonas, and seeks to present the character of these protection policies. It is understood that the effectiveness of social protection comprises a set of rights available in society for its members, advocates the preservation of life, safety and respect for the dignity of all.

**Keywords:** Public Policy, Social Protection, Payment for Environmental Services;

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).  
albadeandrade@yahoo.com.br



## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta um ensaio fruto de um projeto de pesquisa de doutorado em andamento desde 2012 na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pretende-se evidenciar a implementação de políticas públicas para os moradores das unidades de conservação do Estado do Amazonas, bem como, busca-se apresentar o caráter de proteção destas políticas, em que se articula pelas relações entre o Estado, o mercado e a sociedade, por meio do pagamento por serviços ambientais, como estratégia para minimizar os danos ambientais e possibilitar transferência de renda aos moradores.

As recentes políticas públicas implementadas no âmbito das unidades de conservação do Estado do Amazonas, incorporam as propostas dos pagamentos por serviços ambientais, as quais interferem nas relações sociais de produção e reprodução dos moradores destas unidades de conservação.

Estas políticas passaram a configurar formas específicas para as comunidades terem acesso a bens, serviços públicos e direitos, com a possibilidade de amenizar as expressões da questão social, peculiares a este contexto territorial, social e cultural, como é o caso da inserção nos programas de transferência de renda brasileiros.

Deste modo, este trabalho visa contribuir com a reflexão acerca de estratégias de proteção social, mediante ao frequente debate sobre a conservação ambiental na Amazônia, que implica em ações políticas a serem executadas pela população, com base na perspectiva de mercado apropriada pelo Estado brasileiro no âmbito da política ambiental.

## 2. A POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO AMAZONAS.

A mundialização dos modos de produção ocasionou na emergência do “princípio da sustentabilidade”, em meio ao crescente debate sobre o agravamento dos problemas ambientais e expressão da questão ambiental. A sustentabilidade foi popularizada no discurso oficial e na linguagem popular, permeada de contradições, com significados distintos e interesses opostos na apropriação da natureza.

Com o reconhecimento da questão ambiental e suas consequências em nível global, buscaram-se alternativas para responder aos danos gerados pelo modelo de



desenvolvimento dominante. Neste mesmo momento, também se acirrou a ampliação da pobreza nas últimas décadas nos países em desenvolvimento, bem como, na América Latina e Caribe (LEFF, 2009).

Frente às crescentes pressões sociais, o Estado brasileiro passou a fomentar uma legislação ambiental permeada de contradições em meados da década de 1980. O Estado neste mesmo contexto histórico organizou um sistema de proteção social, que até então era marcado pela filantropia, por ações focalistas, fragmentadas, assistencialistas e descontínuas.

Este quadro foi se modificando a partir Constituição Federal em 1988, com o reconhecimento das políticas sociais como direito do cidadão e dever do Estado, emergindo um novo campo para Seguridade Social. Apesar da garantia constitucional, as expressões da questão social e ambiental se aprofundavam mediante as crises econômicas, a adesão neoliberal e o incentivo ao desenvolvimento e ampliação dos modos de produção.

Como exemplo de respostas apresentadas pelo Estado, em momento recente, aponta-se as deliberações do Estado do Amazonas, quanto à questão social e ambiental, que criou a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, instituída pela Lei nº 3135, em 2007. Está direcionada para a redução de emissões decorrentes do desmatamento, em contribuição na amenização das mudanças climáticas.

Esta Política busca instituir a sistematização da gestão da política ambiental estadual. Com sua criação, o Estado do Amazonas se tornou pioneiro no país a instituir uma legislação específica sobre mudanças climáticas. No seu bojo foi criado o Programa Bolsa Floresta, em 2007, que é compreendido como uma compensação financeira destinada às comunidades tradicionais residentes nas unidades estaduais de conservação, em que parte de seus recursos é subsidiada pela sociedade civil, objetivando o desmatamento zero.

No discurso oficial é atribuído ao Programa Bolsa Floresta um caráter inovador, em termos de iniciativa de conservação da natureza, mediante a forma que está estruturada sua proposta: pagar aos moradores das Unidades de Conservação para conservarem, por meio da parceria público-privada de captação e administração dos recursos do Programa.

A partir da proposta deste Programa, o Governo Federal criou em setembro de 2011, para atender a nível nacional, dentro das áreas de conservação federais e de assentamentos agrícolas, o Programa Bolsa Verde, com o propósito de contribuir com a remuneração paga pelos programas de transferência de renda vigentes no país.



Neste contexto, evidencia-se a consolidação da ideia de um Estado mínimo e a primazia do mercado, a partir da implementação da descentralização das ações governamentais, da privatização das atividades econômicas e sociais exercidas pelo Estado, nos termos da análise Carvalho (1999), consolidando-se os padrões de governança sob a perspectiva neoliberal.

Percebe-se a priorização de programas e projetos flexíveis e com maior autonomia na atenção às diversas demandas, capazes de envolver as solidariedades comunitárias, as ONGs prestadoras de serviços sociais e o próprio beneficiário dos serviços (CARVALHO, 1999). As relações sociais que se impõem no quadro das políticas públicas brasileiras, especificamente no Estado do Amazonas, estão pautadas pela subordinação das determinações econômicas globais, que intensificam e confirmam as desigualdades sociais.

Nas políticas públicas que congregam a conservação ambiental, impõem-se a premissa do mercado, enquanto resposta à grande parte dos danos gerados ao ambiente e às comunidades locais, em detrimento dos modos de produção vigentes. Assim, destacam-se o alastramento das propostas de pagar pelos danos gerados ao ambiente e aos modos de vida local, no âmbito global.

Neste contexto, passou-se a considerar uma mudança relevante no papel atribuído às comunidades tradicionais no processo de conservação da biodiversidade. No princípio da instauração das unidades de conservação (principal estratégia de conservação ambiental) a população era responsabilizada pela degradação do ambiente (DIEGUES, 2004). Nas propostas recentes, com os novos dispositivos legais em vigor, a população passou a ter um papel central na manutenção desses territórios.

As relações sociais dos moradores das unidades de conservação do Estado do Amazonas encontram-se intrinsecamente vinculadas à natureza – ambiente terra e água – e ao contexto social e histórico vivenciado na Amazônia, marcando significativamente o território habitado e apreendido por estes moradores. Ao aderir à proposta de pagar por estes danos, os Estados nacionais vislumbram solucionar as contradições existentes na relação entre desenvolvimento, crescimento e sustentabilidade.

### **3. A PROTEÇÃO SOCIAL NO ESTADO DO AMAZONAS: o acesso aos direitos sociais**

As relações sociais nas unidades de conservação do Estado do Amazonas estão permeadas tanto pela lógica capitalista, na aquisição de bens que não produzem, como pela



apropriação da natureza. Inclui-se neste processo a reprodução espiritual da sociedade e das formas de consciência social que o homem determina na vida social (Yazbek, 2009).

As condições de vida dos moradores das unidades de conservação são características do próprio processo de formação social, política econômica e cultural da região amazônica. Este processo se expressa nas transformações das relações entre capital e trabalho, bem como na gestão do estado, no contexto das políticas sociais aos excluídos pela origem étnica, pela identidade cultural e pelas relações de gênero (WANDERLEY, 1997).

As relações sociais dos moradores das unidades de conservação do Estado do Amazonas baseiam-se na relação familiar e comunitária, em que todos os membros colaboram para a subsistência do grupo. Também estão condicionados pelo ciclo das águas, que hora facilitam o acesso aos recursos da natureza, hora dificultam diante do período de cheia e seca dos rios.

Neste contexto, o pagamento por serviços ambientais (no caso específico do Programa Bolsa Floresta) para uma determinada população é compreendido na lógica da garantia de acesso a bens e serviços públicos. Responde tanto às determinações internacionais, aos grupos de interesse econômico, à premissa neoliberal, como às populações locais que demandam por políticas que garantam condições dignas à sua sobrevivência.

Esta articulação decorre das crises do capitalismo que como estratégia de superação, ratificou a reforma do Estado, a reestruturação produtiva e as formas de organização do mercado nacional e internacional, que modificaram a regulação social entre o capital e o trabalho. Deste modo, confirma-se a ausência da intervenção do Estado nas políticas públicas mediante a responsabilização da sociedade para responder a questão social e ambiental.

Esta estratégia adquire caráter político semelhante às formas de provisão social que o Estado brasileiro tem assumido nos anos recentes frente à proteção social, na forma de programas de transferência de renda. Assim, resgata-se que com a Constituição de 1988 a Seguridade Social é concebida como um conjunto que integra saúde, assistência social e previdência, introduzindo a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, (LINHARES, 2005), sendo então, um processo de avanço na democratização da sociedade brasileira. Entretanto, esta noção de direitos não abrange o vínculo intrínseco do ambiente e sua complexidade necessária para a efetivação da sustentabilidade.



As condições sociais das comunidades amazônicas devem ser consideradas a partir das especificidades do território, tal como justifica Sposati (2008), pois, territorializar o exame da proteção social, exige destacar a particularidade sócio-histórica e político-econômica de cada região.

As características que definem as formas de proteção social estão relacionadas à transferência de recursos sociais, com base no esforço do trabalho, nos bens e serviços ou na forma de dinheiro (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004). Pode-se enquadrar neste contexto, as formas de pagamento por serviços ambientais destinados aos moradores das unidades de conservação do Estado do Amazonas.

Entende-se que o Sistema de Proteção Social brasileiro, permanece nos dias de hoje com traços da reforma dos programas sociais, sob a orientação dos organismos internacionais, expressos pela descentralização, privatização e focalização dos programas sociais (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004), mesmo assim, têm incorporado à premissa socioambiental como resposta às demandas internacionais.

As propostas de proteção social apresentadas pelo Estado brasileiro para as comunidades amazônicas apresentam uma caracterização específica, mediante as suas relações sociais de produção e reprodução. A proteção social e sua efetividade no contexto amazônico possuem especificidade frente a sua dimensão territorial, cultural e formas de ocupação do território.

Evidencia-se que o formato de proteção social constituído pela Constituição de 1988 atribui a cada ente federativo consolidar um novo formato de relação com as necessidades de proteção social da população e das famílias (SPOSATI, 2009), ratificando a necessidade de ações específicas ao contingenciamento da reprodução social causado pelos modos de vida específicos ao território amazônico.

Outras estratégias são desenvolvidas pelo Estado, em momentos específicos principalmente mediante a vulnerabilidade e os riscos enfrentados pela população residente em áreas ribeirinhas do Amazonas, devido aos ciclos de cheia e seca dos rios, que tendem a apresentar uma face mais humanitária ao capitalismo. Estas estratégias interferem no processo de reprodução social dos moradores das unidades de conservação ao possibilitar o acesso a recursos sociais e garantir direitos sociais, mesmo que de forma emergencial e focalizada.

Neste contexto, entende-se que garantir a proteção social exige forte mudança na organização das atenções, deve superar a concepção de que se atua nas situações só



depois de instaladas (SPOSATI, 2009), como é o caso das cheias e secas dos rios, que como fenômeno natural, ocorrem em uma periodicidade específica, porém, a intensidade é que determinará o grau de atenção tanto da população quanto do Estado.

Assim, é pertinente a necessidade de ações preventivas do risco e da tendência a vulnerabilizar as condições de vida dos moradores. A exemplo, no caso da assistência social, no modelo brasileiro de proteção social não contributiva, com a PNAS-2004, além de serem ratificadas pela normatização do SUAS em 2005, em que a proteção social deve manter a defesa de direitos socioassistenciais (SPOSATI, 2009). Portanto, compreende-se como uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos.

#### **4. CONCLUSÃO.**

Neste trabalho buscou-se possibilitar uma melhor compreensão das relações sociais e políticas que se impõem no quadro das políticas públicas sociais e ambientais implantadas na região amazônica, especificamente no Estado do Amazonas. Caracterizou-se o quadro da proteção social e do pagamento por serviços ambientais como estratégia governamental de acesso a bens e serviços sociais.

A estratégia por outro lado apresentada pelo Estado, em que o pagamento por serviços ambientais prestados pela população local, pode auxiliar na conservação ambiental, não exime as próprias manifestações da natureza e muito menos a obrigação de implementar políticas públicas que garantam acesso aos direitos e condições de vida digna a esta população independente da situação instalada.

Deste modo, esta reflexão evidencia implementação de algumas políticas públicas para os moradores das unidades de conservação do Estado do Amazonas, que visam à garantia de condições de vida digna para as populações residentes nas unidades de conservação do Estado do Amazonas. Entende-se que é necessário aprofundar a investigação sobre as formas de garantia aos direitos constitucionais, tendo em vista os limites para sua real efetivação.

#### **5. REFERÊNCIAS**



AMAZONAS. Lei n. 3.135 de 05 de junho de 2007. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências. In: LAVRATTI, Paula; PRESTES, Vanêsa Buzelato (orgs.). **Direito e mudanças climáticas** [recurso eletrônico]: inovações legislativas em matéria de mudanças climáticas. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010. Disponível em <[http://www.resol.com.br/textos/direito\\_e\\_mudancas\\_climaticas\\_1\\_-\\_inovacoes\\_legislativas\\_em\\_materia\\_de\\_mudancas\\_climaticas.pdf](http://www.resol.com.br/textos/direito_e_mudancas_climaticas_1_-_inovacoes_legislativas_em_materia_de_mudancas_climaticas.pdf)> Acesso em 15/01/2011.

BARRETO FILHO, Henyo T. Populações tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In: ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui e NEVES, Walter (Ed.). *Sociedades caboclas amazônicas: modernidade e invisibilidade*. São Paulo: Annablume, 2006, p. 109-143.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo e RAICHELIS, Raquel (orgs.). *Gestão social: uma questão em Debate*. São Paulo: Educ; IEE, 1999, p. 19-30.

CUNHA, Luís Henrique e COELHO, Maria Célia Nunes. Política e Gestão Ambiental. Cap. II. In: CUNHA, Sandra Baptista da e GUERRA, Antonio José Teixeira (orgs.). *A questão ambiental: diferentes abordagens*. 5ª ed. Rio de Janeiro, editora Bertrand Brasil, 2009, p. 43-79.

DIEGUES, Antonio Carlos. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, NUPAUB/USP, 2004.

LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental*. 02 ed. Tradução de Carlos Walter Porto-Gonçalves. Coleção Educação Ambiental. Editora Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro, 2009.

LINHARES, Fernando. *Bolsa Família: Um Novo Arranjo para os Programas de Transferência de Renda no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense Escola de Serviço Social. 2005.



SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita e Giovanni, Geraldo di. A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaiza. Proteção Social na América Latina em Contexto da Globalização. In: Debates Sociais, nº 69-70, ano XLIII, 2008, p. 59-86.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, Brasília, 2009, p.13-56.

YAZBEK, Maria Carmelita. O significado sócio-histórico da profissão. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009, p. 125-141.

WANDERLEY. Luiz E. W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo et al. Desigualdades e Questão Social. São Paulo: Cortez/EDUC, 1997, p. 51-159.