



## POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL:

o panorama da (des) proteção social na Amazônia

Antônia Lúcia Silva de Almeida<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo discute a política social brasileira no marco da des-proteção social, dando ênfase a realidade do Estado Amazonas. Pauta-se metodologicamente em uma análise bibliográfica e documental. Identificou-se na pesquisa que historicamente as políticas sociais no Brasil vem apresentando um caráter focalista e seletiva, não atendendo as necessidades básicas da população mais vulnerável da sociedade, em especial, a população do Estado do Amazonas que possui particularidades sociais, econômicas e culturais diferente do resto do país.

**Palavras-Chave:** Política Pública Social; Des-Proteção Social; Amazônia

**ABSTRACT:** This article discusses the Brazilian social policy within the framework of social protection de-emphasizing the reality of Amazonas State. It is guided in a methodologically analyze literature and documents. It was identified in the research that historically social policies in Brazil does not answer the basic needs of the most vulnerable in society, especially the people of the State of Amazonas has particularities that social, economic and cultural.

**Key words:** Public Social Policy; Social Dis-Protection; Amazônia.

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Amazonas (UFAM). E-mail: lucia\_salmeida@oi.com.br



## 1 INTRODUÇÃO

A complexidade histórica brasileira implica fazer uma leitura das políticas sociais de forma particular. Isto porque, fatores internos e externos acompanharam o desenvolvimento de nossas políticas sociais, influenciando diretamente sua configuração.

O presente trabalho parte da concepção de política social como uma construção histórica, que traz em seu bojo o retrato das contradições e relações existentes na sociedade capitalista.

Importa salientar que quando tratamos da política social, remetemo-nos ao campo da proteção social. Ambas estão associadas às necessidades sociais de produção e reprodução social.

No entanto, é fato que no Brasil as políticas sociais foram sendo incorporadas de forma fragmentada e setorial, não respondendo aos anseios e as necessidades da população mais carente da sociedade.

Neste contexto, o presente trabalho visa retratar o panorama social do Estado do Amazonas, identificando as principais dificuldades sociais que perpassa o cotidiano das famílias neste Estado. Com este intuito, o trabalho foi dividido em dois tópicos: o primeiro trazendo reflexões acerca da construção das políticas sociais no Brasil; o segundo desvela a realidade social da população amazonense, mostrando o descaso governamental no campo social.

## 2 OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: um processo de des-proteção social

A história mostra que as políticas sociais no Brasil foram se desenvolvendo desde a década de 30, em um processo amplo e variado, porém insuficiente para responder as reais necessidades dos segmentos mais vulneráveis da sociedade, assim como, para promover o mínimo de emancipação social.

Durante varias décadas, o sistema de proteção foi direcionado prioritariamente, para o grupo de trabalhadores que faziam parte do mercado formal de trabalho, o que Santos (1987, apud SILVA, 2008), denominou de cidadania regulada.

Portanto, já neste momento, tem-se uma população marginalizada impedida de ter acesso às políticas sociais, o que nos possibilita assegurar que a exclusão é um



processo histórico-estrutural da realidade brasileira que se consolidou através da relação capital/trabalho.

O sistema de proteção social teve seu avanço e expansão nas décadas de 70 e 80, durante o período da ditadura, só que contraditoriamente, os programas e serviços sociais foram utilizados pelo governo ditador como meio de obscurecer a repressão e o arbítrio que foram exercido contra os movimentos sociais e sindicais que eclodiram na época, protestando contra a arbitrariedade imposta ao povo pelo governo.

Considerando que os direitos sociais visam atender as necessidades individuais e coletivas dos homens em determinado momento histórico através das políticas sociais, e que estes tem como fundamento a igualdade de todos no acesso aos recursos necessários para atender as necessidades biológicas e sociais, e que as políticas sociais desenvolvidas no Brasil, desde a década de 30, apresentam características residuais, seletivas e clientelistas, que não atendem as necessidades de grande parcela da população carente, pode-se afirmar, que o retrato da proteção social no Brasil tem se firmado no campo da des-proteção social.

Com efeito, a política social assumiu no Brasil uma face que não corresponde à noção de direito de cidadania, uma vez que esta vem sendo administrada mais para regular/administrar as sequelas criadas e recriadas pelo sistema capitalista, não modificando, apenas reiterando a situação de pobreza de milhares de pessoas. Prova disto, é que mesmo na atualidade com a extensão dos programas de transferência de renda<sup>2</sup>, os dados do IBGE de 2010, apontaram que o Brasil tem 16.267.197 pessoas vivendo em situação de pobreza extrema, o que equivale a 8,5% da população.

Na atualidade a principal condicionalidade para a inserção nos programas sociais, consiste em atestar uma situação de pobreza extrema, onde não seja possível ao individuo assegurar sua própria sobrevivência e de sua família. Desta forma, o status de cidadania, fica condicionado à comprovação da carência econômica, já que este é o critério para se obter a proteção social.

Ou seja, termos a perpetuação de políticas seletivas, que através da imposição de condicionalidades restringe o acesso de grande parcela da população aos direitos

---

<sup>2</sup> “Os Programas de Transferência de Renda, passa a fazer parte da agenda pública do governo brasileiro, a partir de 1991. O programa Bolsa-Família, que foi sancionado em 2004 no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e prossegue no governo atual, prevê para todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país com mais de cinco anos, um benefício que atenda às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, saúde e educação (SILVA, 2008).



sociais, apesar destes terem como fundamento a universalidade. De acordo com Pereira (2008), estes mecanismo de seleção, que se apresentam no âmbito das políticas sociais, buscam atender mais as necessidades do capital, ao reduzir o número de participantes nos programa aliviando as despesas com os gastos sociais, do que, a promover a inclusão social dos segmentos vulneráveis da sociedade. Além disto, ao estabelecer critérios para a inserção nos programas, “transformam problemas estruturais em faltas morais que estigmatizam profundamente os seus portadores”(PEREIRA, 2010, p.117).

O resultado destes programas é o controle e a minimização da pobreza em determinados momentos de estabilidade econômica, mas de forma alguma na sua superação, além disto, políticas que visam o combate/superação da pobreza restringindo o acesso e inclusão são geradoras de desigualdades e de exclusão social entre os cidadãos.

Para Faleiros (2003, p.65), a superação da pobreza implica, pois, a definição de “uma posição e de uma atuação estratégicas do Estado e de Estado em defesa prioritária de redução das desigualdades sociais, usando como instrumento o combate à fome”, assim como, não se trata de substituir o mercado pelo Estado, mas “de construir uma proposta de Estado cidadão e de sociedade ou economia solidária que se articule com o mercado, mas que este não tenha a centralidade do processo de inclusão”.

O autor destaca a importância de uma estratégia de fortalecimento do poder político, indo de contra ao poder econômico, numa parceria entre Estado e sociedade. O dever e a responsabilidade de inclusão devem permanecer nas bases do Estado e não nas mãos das ONG’s e do mercado, estes podem e devem ser parceiros a complementar a ação do Estado. Isto deve ser garantido a partir da participação política e social da população, dos grupos mobilizados, atuando de forma organizada e democrática. O autor denomina esta estratégia de ação de “paradigma emancipatório/cidadão/democrática”.

Desta forma, enfrentar esses desdobramentos das desigualdades sociais significa trabalhar com políticas públicas que priorizem a justiça social, a partir do papel do Estado, a fim de que não ocorra apenas a “gestão da pobreza”, mas principalmente que se materialize a elaboração, implementação e execução de programas sociais (municipal e Federal), comprometidos com as necessidades da população carente e não apenas uma tentativa de minimizar as desigualdades sociais com políticas compensatórias.

Efetivamente, as políticas embasadas na ideologia neoliberal dão prioridade à privatização e a mercadorização dos espaços sociais como a saúde, a previdência, a educação, entre outros, logo, temos o renascimento da ideologia liberal com uma nova face.





São mudanças que encolhem o mundo público e reduzem a proteção social para aqueles que podem pagar pelos serviços privados.

Frente a este cenário, os direitos até então garantidos constitucionalmente, estão sendo desmantelados, e o que se prega é o retorno da filantropia, da ação comunitária, como forma de atuar frente à pobreza e a ampliação da exclusão social, ou seja, é o retorno (ou não) de práticas sociais que alimentam a submissão e a opressão dos segmentos carentes. É a refilantropização e a despolitização dos direitos em prol do desenvolvimento econômico.

O neoliberalismo consolida a dissociação entre mercado e direitos, aprofunda a cisão entre o econômico e o social, busca eliminar a referência do caráter universal das políticas sociais e constrói, uma forma despolitizada de abordagem da questão social, na qual o indivíduo deixa de ser cidadão para ser o 'necessitado' dos programas sociais.

Bobbio (2004), assegura que o problema grave do nosso tempo, em relação aos direitos do homem, não é mais o de fundamentá-los e sim de protegê-los. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e o seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

### **3 DESIGUALDADE SOCIAL NA AMAZÔNIA: o retrato da des-proteção social**

O Estado do Amazonas, segundo dados do IBGE (2010) contém uma população de 1.802.014 habitantes, concentrando o 7º. BIP entre as capitais brasileiras, porém convive com as mais graves privações e sofrimento humano, onde a pobreza se espalha pelos diversos centros periféricos da região de forma desordenada e o desemprego faz parte do cotidiano de inúmeras famílias que vivem sem a devida proteção social.

Destaca-se, que o desenvolvimento desta região, não fugiu ao padrão de desenvolvimento capitalista, pautado na lógica da globalização e nas políticas neoliberais. Prova disto, foi a criação da Zona Franca de Manaus na década de 60, que se expandiu atendendo aos interesses do capital internacional que buscava novos campos, para ampliar seu processo produtivo que se pautava na exploração da mão-de-obra barata e nos incentivos fiscais do governo. Este apesar de ter ampliado o mercado de trabalho na região,



trouxe consigo um grande número de impactos de ordem cultural, político, econômico e principalmente social, combinando novas e velhas formas de desigualdades.

Pode-se considerar que a implantação da Zona Franca na região marcou dois momentos distintos de exploração pelo capital na região: um pautado na exploração das riquezas naturais, como as Drogas do Sertão e depois a borracha; e no segundo momento na mão-de-obra dos trabalhadores que adentraram nas fábricas implantadas no complexo da Zona Franca.

Apesar de ter ficado durante muito tempo a margem dos programas governamentais e com pouca visibilidade no cenário político e econômico (tirando os momentos gloriosos da época da borracha). A Amazônia na atualidade, com o desenvolvimento dos debates sobre os desastres ambientais e a necessidade de mudanças do paradigma econômico prevalecte, vem recebendo novos olhares e enfoques tanto dos governantes nacionais, quanto internacionais. A biodiversidade e os saberes populacionais são hoje fonte de desejo e cobiça das grandes empresas internacionais.

Apesar da Zona Franca de Manaus, ter ampliado o mercado de trabalho e ter trazido mudanças estruturais positivas e negativas para o desenvolvimento da cidade, este projeto, conforme já mencionado, faz parte de uma nova forma de ampliação do capital, em sua fase de internacionalização. Desta forma, a implantação do progresso industrial, se torna a ampliação da vulnerabilidade social dos segmentos mais carentes da sociedade, que apesar de produzirem a riqueza, permanecem a sua margem.

Tais características de vulnerabilidade social referem-se principalmente a questão da ausência de trabalho, bem como das fragilidades das redes de sociabilidade e da proteção social, numa sociedade aonde um numero acentuado de famílias vivem abaixo da linha de pobreza, sem a devida proteção quanto ao conjunto de necessidades definidas como básicas (alimentação, vestuário, entre outras) .

De acordo com Scherer (2009, p. 142), a distância entre ricos e pobres é abissal em Manaus, pois:

Em 2000, o IDHM de Manaus era de 0,774, que se apresenta de forma espacialmente diferenciada. No bairro de São José na zona leste, especialmente em Nova Vitória, onde concentra famílias pobres que vivem sem nenhuma infraestrutura urbana e bens de consumo coletivo, o IDHM é de 0,660 quase próximo aos municípios de Pauini, Itamarati, Guajara, e Ipuxuna no estado do Amazonas, considerados os municípios mais pobres do Brasil. Em contraste encontra-se o Bairro Vieiralves, dentre outros, com o IDHM de 0,941, quase equivalente em termos de Desenvolvimento Urbano dos países ricos da Europa ocidental (ATLAS MUNICIPAL, 2006).



Além disto, os dados estatísticos do IBGE (2008) revelam que existem algumas famílias “sobrevivendo” com a importância de R\$ 75,00 mensais, isto é, são 101 famílias que vivem “abaixo da linha da pobreza” (SCHERER, 2009, p. 159).

Neste contexto, a cidade de Manaus não se apresenta em um contexto diferenciado das demandas sociais das principais metrópoles do país, pois, esta é perpassada em toda a sua extensão por várias das expressões da questão social, que se produzem e reproduzem a partir da relação capital x trabalho.

Buscar o enfrentamento destas desigualdades exige a formulação de políticas públicas sustentáveis, que não levem em consideração, apenas questões econômicas ou ambientais, como programas de renda para famílias que preservem o meio ambiente, mais políticas comprometidas com as particularidades culturais, sociais e políticas da população da nossa região, proporcionando o seu desenvolvimento a partir dos seus conhecimentos e modos de vida.

Neste contexto, Benchimol (2011, p.173), afirma que, o processo de desenvolvimento na Amazônia, não deve restringir-se:

“[...] aos campos econômicos e ambientais, porque tem o dever de incluir uma configuração política e social no seu contexto. Por isso venho proclamando, há longos anos, que o desenvolvimento amazônico, deve adotar quatro paradigmas básicos na sua conceitualização: isto é, deve se economicamente viável, ecologicamente adequado, politicamente equilibrado e socialmente justo.

Desta forma, temos uma nova forma de pensar o desenvolvimento, onde o campo econômico não deve se sobrepôr ao social e ao ambiental, mais devem caminhar juntos de forma a promover o bem estar de todos. Trata-se de uma nova perspectiva de desenvolvimento.

Isto se torna relevante, principalmente se considerarmos a ampliação da população da cidade de Manaus nos últimos anos. De acordo com o censo do IBGE de 2007 (apud BENTES, 2009), Manaus concentra mais da metade da população, ou seja, 51,11% da população dos sessenta e dois municípios do Estado residem na capital.

Bentes (2009, p.105), aponta como uma das causas dessa divisão populacional desordenada, “a opção histórica de centralizar os investimentos de grande porte no centro urbano desenvolvido e dotado de infra-estrutura, em consonância com as necessidades de acumulação e circulação de capital”.



Nesse contexto, percebe-se o total descaso do Estado para com a população, pois, não é apenas a falta de oportunidades no mercado de trabalho que propiciam o deslocamento das populações da zona rural para o centro urbano, mais a falta de proteção social que se observa na falta de postos de saúde, de energia elétrica, de escolas, de transportes, de assistência social. Em muitos municípios, quando tem postos de saúde e escolas, não tem professores e médicos suficientes para atender, obrigando os usuários a se deslocarem para outros municípios para terem acesso a educação e saúde, estes que são serviços básicos e direitos de todos, mas que na realidade não são efetivados em muitas localidades.

Grande parte das famílias vive de uma renda família que não excede um salário mínimo. Esta realidade se apresenta mais preocupante quando se constata que estas famílias na grande maioria das vezes só dispõe desta renda porque contam com o auxílio dos benefícios como o Bolsa Família, Seguro Defeso e o BPC.

Desta forma, o debate sobre a questão social na Amazônia é desafiador, à medida que, exige uma discussão as necessidades reais desta população e sobre as políticas sociais publicas que vem se apresentando como ineficazes no combate as desigualdades sociais e econômicas que perpassam a população que reside neste região que é privilegiada pela natureza, mais esquecida pelos setores governamentais em suas necessidades mais básicas.

#### **4 CONCLUSÃO**

Desde a década de 30, as políticas sociais implantadas pelo governo vêm se apresentando com características focalistas e seletivas, que deixam um grande numero de necessitados sociais a margem e impossibilitados de exercerem o seu papel de cidadãos. Desta forma, as condicionalidades e os testes de meios impostos a população para serem aceitos nos principais programas sociais, não conferem legitimidade no campo da universalidade que são fundamentos destes direitos, pois, mais excluem do que incluem. Além disto, a focalização no mais pobre dos pobres estigmatiza estes usuários, não cabendo neste formato seletivo a noção de direito de cidadania, mais sim de indivíduos destituído de cidadania.

O combate as várias expressões da questão social que se apresentam no cotidiano da população do Estado do Amazonas, como a fome, pobreza, desemprego,





violência, prostituição entre tantos outros, necessitam de ações governamentais, através da formulação, implementação e execução de políticas públicas comprometidas com as singularidades sociais, culturais, políticas e econômicas da nossa população, ou seja, políticas que possam responder as necessidades reais desta população e não apenas que venha atender os interesses da classe dominante.

Dentro do contexto analisado, percebe-se que discutir os desdobramentos da questão social, é discutir o papel do Estado e sua responsabilidade para com a sociedade, ou seja, o seu papel como provedor e regulador. Não cabe o repasse destas responsabilidades para a esfera privada, ou mesmo para o campo da filantropia, este discurso que ainda se propaga em pleno século XXI, precisa ser banido da esfera social em prol de ações que emancipem e não que naturalizem ou quando muito minimizem as demandas sociais que perpassam o cotidiano de milhares de famílias da nossa sociedade.

## REFERÊNCIAS

**ATLAS** Municipal de Desenvolvimento Humano em Manaus, 2006.

**BENCHIMOL**, Samuel. Amazônia: a guerra na floresta. 2 ed. Manaus: EDUA, 2011.

**BENTES**, Norma Maria. Condições de vida, trabalho e rendimento nas áreas rurais e urbanas do Estado do Amazonas. In: SHERER, Elenise (org). Questão Social na Amazônia. Manaus: EDUA, 2009.

**FALEIROS**, V. DE P. Fome, pobreza e exclusão social: desafios para o governo e a sociedade. Ser Social 13:Revista do Programa de Pós Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília.Vol.1, n.1(1 semestre). Brasília: UNB, 2003.

**PEREIRA**, Potyara A. P. Política Social: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

**SHERER**, Elenise(org.). Questão Social na Amazônia. Manaus: Edua, 2009.

**SILVA**, Maria O. S.; Yasbek Maria C.; GIOVANNI, Geraldo; A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.