

# Desafio da Amazônia deve ser posto no devido contexto social, econômico e político

**Luiz Guilherme Schymura**

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em economia pela FGV EPGE

A Amazônia é talvez o pedaço do Brasil mais importante para a opinião pública mundial. É atualmente tema de primeira ordem nas relações internacionais e no jogo geopolítico entre as nações. A relevância crescente da questão ambiental faz da maior floresta tropical do mundo um ativo simbólico de imenso valor para a humanidade. Concretamente, um quinto das emissões globais de gases de efeito estufa são decorrentes de desmatamento e uma parcela substantiva desse processo ocorre na Amazônia brasileira. Ademais, em termos do Brasil e da América do Sul, o desmatamento ameaça o regime de chuvas e a agricultura de um dos principais celeiros do mundo, com repercussões globais sobre a oferta de grãos.

O Brasil, território nacional onde cerca de dois terços da floresta amazônica estão localizados, tem que conviver, portanto, com os olhos do mundo voltados para tudo o que se faz e deixa de se fazer nessa região. Fases de piora do desmatamento criam enorme pressão internacio-

nal – e também doméstica – sobre o país, com cobrança de políticas públicas que abracem o que há de mais avançado no ideário ambientalista.

O grande problema, contudo, é que a política nacional para a Amazônia não é algo que se decida e se pratique no vácuo. É preciso antes de mais nada entender a geografia, a história e a evolução econômica, política e institucional dos estados que compõem a área amazônica no Brasil. Apenas a partir de um diagnóstico realista é possível avaliar quais são as políticas públicas que podem melhor mitigar os problemas da região – que, certamente, vão além do meio ambiente, incluindo também um quadro social, econômico e político particularmente difícil, mesmo no contexto de um país em desenvolvimento como o Brasil.

A Amazônia Legal é uma área que engloba os sete estados da Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), Mato Grosso (Região Centro-Oeste) e a maior parte dos municí-



pios, mas não todos, do Maranhão (Nordeste). A área amazônica corresponde a cerca de 61% do território brasileiro. Sua população representa pouco mais de 12,3% do total dos habitantes do Brasil. Na Amazônia, segundo o Censo de 2010, viviam em torno de 23 milhões de pessoas, distribuídas em 775 municípios.

Apesar de contar com 12,3% dos brasileiros, a Amazônia é responsável por apenas cerca de 5,5% do PIB nacional, o que, de cara, indica uma região mais atrasada em termos socioeconômicos do que a média brasileira. Os dados a seguir, detalhados

em artigo de Claudio Considera, pesquisador do FGV IBRE, no Blog do IBRE, incluem todos os estados amazônicos com exceção da parte maranhense, por uma questão de disponibilidade de informação.

A participação do setor de serviços no PIB amazônico é de 64,6%, inferior ao mesmo dado para o Brasil, de 73%. A fatia industrial é de 26%, um pouco superior aos 21,8% do Brasil. Mas o que chama a atenção é que as atividades agropecuárias, 9,4% do PIB da Amazônia, são quase o dobro da participação de 5,2% desse setor no produto nacional.

Os especialistas costumam apontar que, entre as atividades potencialmente predadoras da floresta, como mineração, garimpo, extração de madeira e agropecuária, esta última é, de longe, no contexto específico da Amazônia, a maior responsável pelo desmatamento. Tipicamente, áreas são desmatadas e ocupadas ilegalmente com pecuária de baixo rendimento, cujo objetivo na maioria das vezes é especulativo: tentar um arremedo de legalização da posse para revender para agricultores, com destaque para plantadores de soja. Assim, a alta participação relativa da agropecuária no PIB da Amazônia é um sinal inicial de quão distante está a região do ideal da economia verde.

Quando se incluem os outros setores da economia da Amazônia, o quadro também é desanimador em termos do propalado potencial econômico da floresta.

Utilizando dados da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) sobre valores e produtos exportados, Salo Coslovsky (2020)<sup>1</sup> mostra

que empreendimentos sediados na Amazônia exportaram 955 produtos entre 2017 e 2019. Entre esses produtos, apenas 64 são oriundos de extrativismo florestal não madeireiro, sistemas agroflorestais, pesca e piscicultura tropical e hortifruticultura tropical, classificados no trabalho como “compatíveis com a floresta”. Em termos de receita, isso significa que as empresas da Amazônia mantiveram uma participação de apenas 0,17% na “economia verde” mundial dos produtos compatíveis com a

---

**Piora do desmatamento  
cria enorme pressão  
internacional sobre o país,  
com cobrança de políticas  
que abracem o que há  
de mais avançado no  
ideário ambientalista**

---

floresta naquele período. Para efeito de comparação, Coslovsky adiciona que o Brasil, país com economia relativamente fechada, manteve participação média na exportação mundial de 1,3%. Sua conclusão é de que, se as empresas da Amazônia que exportam produtos compatíveis com a floresta conseguissem atingir esse patamar, elas faturariam cerca de US\$ 2,3 bilhões por ano.

Uma pergunta a se fazer, no entanto, é por que, se há oportuni-

dades lucrativas na economia dos produtos compatíveis com a floresta – para além das vantagens de *marketing* institucional de investir na sustentabilidade da Amazônia –, o setor privado nacional e internacional não avançou com mais vontade nesse filão? Os números de Coslovsky são eloquentes: enquanto o Brasil já tem participação pequena no comércio global, de 1,3%, a Amazônia detém apenas 0,17% do mercado mundial de produtos compatíveis com a floresta. O que está faltando? Quais políticas públicas poderiam reverter esse quadro?

O problema em tentar responder essas perguntas é que elas por vezes partem do pressuposto de que basta aplicar fórmulas técnico-políticas iluministas e a Amazônia encontrará o seu caminho socioeconômico “verde”. Historicamente, a Amazônia foi populada, para além dos povos tradicionais, pela corrida à região em função de oportunidades de extrativismo, como a borracha, e por incentivos governamentais que partiam do sentimento de que era preciso “integrar” a região ao resto do país para que sua soberania não fosse ameaçada. Essa atração de contingentes populacionais deu-se em boa parte na forma de estímulos à agropecuária, a atividade mais devastadora da floresta.

Desde a década de 1960, a Zona Franca de Manaus (ZFM) constituiu o setor industrial da região. Criada numa época em que a agenda ambientalista praticamente não existia, a ZFM, segundo um vago argumento dos seus defensores, retém mão de obra na região urbana e impede maior desmatamento. A alegação é no mínimo discutível, já



que, como mencionado, o crescimento populacional da Amazônia nas últimas décadas quase sempre contou com incentivos para atrair brasileiros de outras regiões, seja para a indústria ou para a agropecuária. De qualquer forma, não há qualquer nexo especificamente ambiental na ZFM, que produz bens manufaturados voltados em sua maioria para o mercado doméstico, e cuja logística desfavorável, distante dos grandes centros de consumo e mesmo de produção de

---

Enquanto Brasil já tem  
participação pequena  
no comércio global, de  
1,3%, a Amazônia detém  
apenas 0,17% do mercado  
mundial de produtos  
compatíveis com a floresta

---

vários insumos, só é viabilizada na base de renúncia tributária.

Como aponta Laisa Rachter, pesquisadora do FGV IBRE, em artigo no Blog do IBRE, a Amazônia é uma região tradicionalmente dependente do Estado, do seu povoamento à sua economia. Transferências governamentais e empregos públicos têm papel bem maior na renda da Amazônia Legal que no resto do país. Segundo levantamento feito por pesquisadores da PUC-Rio e coordena-

do pelo professor Gustavo Gonzaga (PUC-Rio), intitulado *Mercado de trabalho na Amazônia Legal*,<sup>2</sup> na faixa dos lares que correspondem aos 20% mais pobres, a parcela de recursos originados de programas sociais e auxílios era de aproximadamente 35% dos rendimentos, comparado com 15% no resto do país em 2019. O estudo aponta também que, na faixa de renda relativa aos 20% mais ricos, a participação de recursos advinda dos salários de funcionários públicos e de militares na Amazônia correspondia a 35% em 2019, inferior aos 23% observados para o restante do país.

Essa característica da Amazônia faz com que a região seja particularmente suscetível à recorrente instabilidade macroeconômica nacional. A situação atual do mercado de trabalho amazônico, pouco dinâmico e altamente dependente do setor público e de políticas sociais, é significativamente pior do que a do Brasil como um todo. O levantamento feito pelos pesquisadores da PUC-Rio, que integra o projeto Amazônia 2030, atesta esse fato, especialmente entre trabalhadores jovens.<sup>3</sup> A taxa de participação entre a população adulta é de 70% na Amazônia Legal, contra 77% no resto do país, essa diferença cresce para 12 pontos percentuais (64% contra 76%) entre jovens de 18 a 30 anos de idade. Há ainda enorme desalento por parte dos jovens na região e uma taxa de informalidade cerca de 20 pontos percentuais maior que no resto do país. Em 2019, logo antes do começo da pandemia da Covid-19, 58% dos trabalhadores ocupados na Amazônia Legal não tinham carteira de trabalho assinada ou trabalhavam por




conta própria sem contribuir, contra 38% no resto do país.

Segundo Rachter, a dependência do setor público pode ser causa ou consequência de uma dinâmica relacionada à própria estrutura produtiva da região, cujos investimentos pouco estiveram relacionados às vantagens comparativas locais e ao incentivo de um setor privado dinâmico e diversificado. No Blog do IBRE, a pesquisadora desagrega os dados da Pnad Contínua por estados da Amazônia e verifica que, entre 2012 e 2019, o Mato Grosso é o único em que a taxa de participação aumenta (em torno de 3,4 pontos percentuais), enquanto os demais observam redução nesse indicador. Coincidentemente, Mato Grosso destaca-se pelo dinamismo do seu setor exportador de grãos como soja, milho e algodão.

Finalmente, há que atentar para que tipo de economia política surge numa parte do país mais atrasada socioeconomicamente do que a média e que tem nos repasses de recursos públicos um ingrediente fundamental de seu funcionamento. Para não falar também da elite empresarial e de boa parte da população que para lá foi atraída nas últimas décadas também por incentivos estatais. É difícil imaginar que um sistema político e institucional que funcione em tal ambiente socioeconômico produzirá por si mesmo uma agenda sofisticada de economia socioambiental, merecedora dos aplausos da opinião pública global e do concerto das nações.

O objetivo desta Carta não é o de instilar pessimismo e apoiar o imobilismo em relação à questão candente do desenvolvimento da Amazônia.

Na verdade, o que se queria apontar é que esse é um desafio muito mais complexo e difícil do que às vezes fazem pensar arautos mais ingênuos da agenda ambiental. É imprescindível que o governo federal, em conjunto com estados e municípios da região, representantes dos povos indígenas, setor privado e terceiro setor se debrucem sobre uma discussão realista de um projeto nacional adequado para a Amazônia. Mas não se devem nutrir ilusões: não há saídas mágicas e nem “bala de prata”. 

---

Objetivo desta Carta não  
é instilar pessimismo; o  
que se quer mostrar é que  
Amazônia é tema mais  
difícil do que fazem  
pensar arautos ingênuos  
da agenda ambiental

---

<sup>1</sup><https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Oportunidades-para-Exportacao-de-Produtos-Compativeis-com-a-Floresta-na-Amazonia-Brasileira-1-2.pdf>

<sup>2</sup><https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Relatorio-Final-Mercado-de-Trabalho-na-Amazonia.pdf>

<sup>3</sup><https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Relatorio-Final-Mercado-de-Trabalho-na-Amazonia.pdf>

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.

