

AGRONEGÓCIO NA AMAZÔNIA SETENTRIONAL: EXPANSÃO EM RORAIMA E DILEMA NO AMAPÁ

AGRIBUSINESS IN THE NORTHERN AMAZON: EXPANSION IN RORAIMA AND DILEMMA IN AMAPÁ

Charles Achcar Chelala

Universidade Federal do Amapá
charleschelala@gmail.com

Cláudia Maria do Socorro Cruz Fernandes Chelala

Universidade Federal do Amapá
cfchelala@gmail.com

Max Ataliba Ferreira Pires

Secretaria Municipal de Agricultura de Macapá – SEMAG
maxataliba@yahoo.com.br

Grupo de Trabalho (GT): 02 – Governança e Gestão do Agronegócio

Resumo

A expansão da fronteira agrícola na Amazônia Setentrional tem sido um fenômeno marcado por contrastes institucionais e estruturais que impactam diretamente a viabilidade da produção agropecuária. Este estudo compara os Estados de Roraima e Amapá, que, apesar de suas similaridades institucionais e geográficas, apresentam trajetórias distintas na produção de grãos. A partir da abordagem da Nova Economia Institucional (NEI), investiga-se de que maneira fatores como segurança jurídica, infraestrutura, regulação ambiental e organização dos produtores influenciaram o desenvolvimento do setor agropecuário nos dois Estados. Enquanto Roraima começa a se consolidar como uma nova fronteira do agronegócio, impulsionado por investimentos, regularização fundiária e infraestrutura logística, o Amapá enfrentou entraves institucionais que interditaram a sua expansão e reduziram a competitividade de seus produtores. A pesquisa utilizou dados primários e secundários e revisão documental e bibliográfica para compreender os impactos dessas variáveis sobre a produção de soja e milho, destacando como diferenças institucionais moldam as oportunidades e desafios da produção agropecuária na região. Os resultados indicam que a previsibilidade institucional é um fator determinante para o desenvolvimento econômico e a integração de Estados amazônicos às cadeias globais de produção de grãos.

Palavras-chave: fronteira agrícola, segurança jurídica, Nova Economia Institucional, produção de grãos.

Abstract

The expansion of the agricultural frontier in the Northern Amazon has been a phenomenon marked by institutional and structural contrasts that directly impact the viability of agricultural production. This study compares the states of Roraima and Amapá, which, despite their institutional and geographic similarities, have different trajectories in grain production. Using the New Institutional Economics (NIE) approach, the study investigates how factors such as legal certainty, infrastructure, environmental regulation, and producer organization have influenced the development of the agricultural sector in both

states. While Roraima is beginning to consolidate itself as a new frontier for agribusiness, driven by investments, land regularization, and logistics infrastructure, Amapá has faced institutional obstacles that have hindered its expansion and reduced the competitiveness of its producers. The research used primary and secondary data and a documentary and bibliographic review to understand the impacts of these variables on soybean and corn production, highlighting how institutional differences shape the opportunities and challenges of agricultural production in the region. The results indicate that institutional predictability is a determining factor for the economic development and integration of Amazonian states into global grain production chains.

Keywords: agricultural frontier, legal security, New Institutional Economy, grain production.

1 Introdução

A produção de grãos tem desempenhado um papel estratégico no desenvolvimento do Brasil, sendo responsável por impulsionar a economia, gerar empregos e contribuir para a segurança alimentar global. Dentro desse contexto, Roraima e Amapá emergem como Estados de potencial agrícola, apesar de enfrentarem desafios distintos em suas trajetórias produtivas.

A agricultura moderna depende de fatores como a disponibilidade de terras férteis, o acesso a tecnologias, infraestrutura logística eficiente e segurança jurídica para os investimentos. Em Roraima, observa-se um crescimento sustentado da produção de grãos, com ênfase na soja e no milho. No Amapá, por outro lado, o setor produtivo encontrou dificuldades devido a entraves institucionais — especialmente nos aspectos fundiário e ambiental — que impactaram negativamente sua competitividade.

O agronegócio na Amazônia é frequentemente associado a debates sobre impactos ambientais. O desafio reside na busca por um modelo que permita o crescimento do setor sem comprometer as populações tradicionais, a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos. Dessa forma, compreender as diferenças no desenvolvimento agrícola de Roraima e Amapá é essencial para propor soluções que equilibrem a produção econômica com a preservação ambiental.

A soja, carro-chefe da produção de grãos no Brasil, tem se expandido nas áreas de cerrado dentro da Amazônia Legal. Roraima, com políticas públicas mais alinhadas ao setor produtivo, conseguiu estruturar um ambiente propício ao investimento agrícola. No Amapá, no entanto, problemas relacionados à regularização fundiária e ao licenciamento ambiental dificultaram a permanência dos produtores rurais e a continuidade da produção.

O presente estudo busca analisar os fatores que diferenciam a produção de grãos em Roraima e Amapá, destacando os desafios enfrentados e as oportunidades de crescimento para cada Estado. A metodologia empregada baseia-se em coleta de dados primários, entrevistas com interlocutores-chave, revisão bibliográfica e documental, e análise de dados estatísticos sobre a produção agrícola regional. A hipótese central deste estudo é que as diferenças institucionais entre os dois Estados foram determinantes para a viabilidade da produção de grãos.

Enquanto Roraima tem avançado na consolidação de sua fronteira agrícola, o Amapá, embora historicamente tenha enfrentado maiores dificuldades para o desenvolvimento do setor, começa a superá-las, o que aponta para uma nova configuração agrícola em construção. Além dos desafios estruturais, o papel das políticas públicas será analisado, a fim de compreender como diferentes abordagens governamentais impactam o desempenho do setor agrícola em cada Estado.

2 Justificativa

A pesquisa sobre este tema justifica-se pela crescente importância da produção de grãos para o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia Legal. Em um cenário de expansão do agronegócio no Brasil, compreender os desafios e as oportunidades enfrentados pelos Estados de Roraima e Amapá é fundamental para o planejamento de políticas públicas eficazes e territorialmente sensíveis.

A produção agrícola tem o potencial de gerar empregos, atrair investimentos e fortalecer a economia local. No entanto, esse crescimento precisa ocorrer de forma sustentável, assegurando a minimização dos impactos ambientais e a distribuição equitativa dos benefícios econômicos. A compatibilização entre produção e conservação é, portanto, um imperativo para qualquer estratégia de desenvolvimento na região amazônica.

No caso de Roraima, o avanço da produção de grãos tem sido favorecido por fatores como políticas de incentivo, infraestrutura logística em expansão e maior organização dos produtores rurais. Já no Amapá, a ausência de regularização fundiária e os entraves relacionados ao licenciamento ambiental criaram um ambiente de incertezas que desestimularam investimentos no setor agrícola e limitaram sua competitividade.

Este estudo é aprofundamento de uma pesquisa iniciada em 2021. Sua relevância consiste em possibilitar uma análise crítica das barreiras institucionais que impactam diretamente a competitividade agrícola na Amazônia. A regularização fundiária e as exigências ambientais se apresentam como pontos críticos, capazes de influenciar tanto a atratividade quanto a viabilidade das atividades produtivas nos Estados analisados.

Além disso, a pesquisa visa contribuir para a formulação de estratégias voltadas ao desenvolvimento agrícola sustentável, considerando as especificidades socioambientais da região. A busca por soluções que equilibrem o crescimento econômico e a conservação ambiental é essencial para garantir a viabilidade de longo prazo do setor e a integridade dos ecossistemas amazônicos.

A escolha de Roraima e Amapá como objetos de estudo se justifica, por um lado, por suas similaridades em diversos aspectos que serão abordados no texto e, por outro lado, pelo contraste entre suas trajetórias no setor agrícola. Enquanto Roraima avança na consolidação de sua produção de grãos, o Amapá tem enfrentado uma série de dificuldades que têm dificultado sua inserção competitiva nas cadeias do agronegócio nacional.

Compreender o impacto das políticas públicas sobre a produção agrícola também reforça a importância desta pesquisa. Diferentes abordagens governamentais podem gerar cenários contrastantes para o setor, influenciando desde o acesso ao crédito até a qualidade da infraestrutura disponível para o escoamento da produção.

A inserção da Amazônia Legal nas cadeias produtivas do agronegócio brasileiro representa, ao mesmo tempo, um desafio e uma oportunidade. Modelos produtivos adaptados às condições ecológicas, sociais e institucionais da região podem contribuir para o crescimento econômico sem comprometer a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos que tornam a Amazônia única. Para isso, é fundamental que o desenvolvimento do setor agrícola esteja ancorado em políticas públicas integradas, que conciliem produtividade, justiça social e responsabilidade ambiental, garantindo, assim, a sustentabilidade e a resiliência dos territórios amazônicos no longo prazo.

3 Referencial Teórico

A análise do processo de evolução da fronteira agrícola na Amazônia, a partir do desempenho da produção de grãos, requer uma abordagem teórica que contemple aspectos econômicos, ambientais e institucionais. Nesta direção, esta pesquisa encontra instrumental teórico explicativo na Nova Economia Institucional (NEI) que surgiu como uma abordagem

que busca explicar o impacto das instituições no desempenho econômico, superando as limitações da teoria econômica neoclássica. Seu desenvolvimento foi impulsionado por economistas como Ronald Coase, Douglass North e Oliver Williamson, que demonstraram como as regras formais e informais influenciam as decisões dos agentes econômicos e a eficiência dos mercados. A NEI se baseia na ideia de que as instituições estruturam incentivos e reduzem incertezas, sendo fundamentais para a alocação eficiente de recursos e para o desenvolvimento econômico.

Um dos pilares da NEI é a teoria dos custos de transação, proposta por Ronald Coase em seu artigo *The Nature of the Firm* (1937). Ele argumentou que as empresas existem porque, em muitos casos, negociar dentro de uma organização reduz os custos envolvidos na realização de transações no mercado, como busca por informações, negociação de contratos e monitoramento de seu cumprimento. Essa perspectiva foi aprofundada por Oliver Williamson (1985), que analisou como diferentes formas de governança – como contratos, hierarquias e mercados – podem minimizar esses custos e garantir maior eficiência econômica.

Além disso, a NEI enfatiza a importância dos direitos de propriedade na estruturação dos mercados. Douglass North, um dos principais expoentes dessa escola, demonstrou que sociedades com sistemas jurídicos bem estabelecidos e direitos de propriedade claros tendem a apresentar maior crescimento econômico. Isso ocorre porque regras previsíveis reduzem a incerteza e incentivam investimentos de longo prazo. Em sua obra *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico* (2018), North argumenta que a evolução institucional é um fator determinante para o desenvolvimento econômico, pois influencia diretamente a confiança e a cooperação entre os agentes.

Outro aspecto relevante da NEI é a distinção entre instituições formais e informais. As primeiras incluem constituições, leis e regulamentos, enquanto as segundas referem-se a normas sociais, valores culturais e convenções não escritas que moldam o comportamento econômico. A interação entre esses dois tipos de instituições determina a eficácia dos mercados e a estabilidade econômica. Países que possuem instituições formais bem definidas, mas que não estão alinhadas às instituições informais da sociedade, podem enfrentar dificuldades na implementação de políticas públicas e reformas econômicas.

As contribuições da NEI vão além da teoria econômica, impactando áreas como políticas públicas, desenvolvimento sustentável e bioeconomia. O fortalecimento institucional é essencial para garantir a eficiência de mercados, reduzir corrupção e promover crescimento sustentável. No contexto regional, a NEI pode ser aplicada para analisar desafios como a regularização fundiária na Amazônia, o desenvolvimento da fronteira agrícola e a melhoria da governança pública. O reconhecimento de que instituições eficazes são um fator-chave para o desenvolvimento reforça a necessidade de políticas que promovam a segurança jurídica e a redução das dificuldades advindas da burocracia estatal.

A Nova Economia Institucional trouxe uma nova perspectiva para o estudo dos mercados e do desenvolvimento econômico, demonstrando que a eficiência não depende apenas de preços e concorrência, mas também das instituições que moldam as interações entre os agentes. Seu impacto se estende a diversas áreas do conhecimento, influenciando desde a formulação de políticas públicas até a governança corporativa. A compreensão do papel das instituições no desempenho econômico é essencial para enfrentar os desafios contemporâneos e promover sociedades mais prósperas e sustentáveis.

North (2018) enfatiza o papel das instituições na criação de um ambiente favorável aos investimentos agrícolas. Segundo sua abordagem, a estabilidade regulatória e a segurança jurídica são fundamentais para a atração de capital e para a expansão sustentável da produção de grãos.

Com base nesses referenciais, o presente estudo busca analisar como fatores institucionais impactam a produção de grãos em Roraima e Amapá, oferecendo subsídios para um planejamento agrícola mais eficiente na região.

4 Procedimentos Metodológicos

A pesquisa foi conduzida por meio de uma abordagem qualitativa e quantitativa, baseada em revisão bibliográfica e documental, e dados secundários obtidos em fontes institucionais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além dos relatórios de governo e das Secretarias de Planejamento e Orçamento dos Estados de Roraima e Amapá.

O estudo utilizou uma metodologia comparativa para analisar as condições estruturais e institucionais que afetam a produção de grãos nos dois Estados. Foram coletados dados sobre área cultivada, produtividade, infraestrutura disponível, impactos ambientais e políticas públicas.

Foram analisados relatórios técnicos que tratam da viabilidade econômica da produção agrícola na Amazônia, permitindo um embasamento sólido para a compreensão dos desafios e oportunidades enfrentados por Roraima e Amapá.

A metodologia adotada também considerou a avaliação de políticas públicas voltadas para o agronegócio, identificando suas influências sobre o desempenho da produção de grãos nos dois Estados. Para complementar a análise, foram coletados depoimentos de especialistas e produtores rurais, permitindo um entendimento mais aprofundado das dificuldades enfrentadas e das estratégias adotadas para superar os desafios institucionais. No caso específico do Amapá houve levantamento censitário com os produtores rurais.

A abordagem comparativa entre os dois Estados foi essencial para identificar as diferenças nas trajetórias do agronegócio em Roraima e Amapá, bem como para sugerir estratégias para o desenvolvimento sustentável da produção de grãos.

5 Resultados e Discussão

5.1 Origens

No então Território Federal do Amapá, uma das iniciativas de destaque foi a criação de colônias agrícolas destinadas a fixar os migrantes e estimular a produção agrícola. A Colônia Agrícola do Matapi, criada em 1949 e localizada a cerca de 120 quilômetros de Macapá, é um exemplo significativo desse esforço.

A colonização agrícola do então Território Federal de Roraima teve início na década de 1950, quando o governo brasileiro implementou projetos para promover o desenvolvimento agrícola na região. Em 1951, foi fundada a Colônia Agrícola Fernando Costa, que posteriormente transformou-se no município de Mucajaí. Esse projeto visava atrair agricultores de outras regiões do país, especialmente do Nordeste, oferecendo incentivos como terras, ferramentas agrícolas e assistência técnica.

Durante as décadas de 1960 e 1970, o governo militar brasileiro intensificou os esforços de colonização na Amazônia, incluindo os Territórios Federais de Roraima e Amapá, como parte de uma estratégia para ocupar e desenvolver a região. Foram implementados vários projetos de colonização agrícola.

Esses projetos de colonização agrícola em Roraima e Amapá enfrentaram diversos desafios, como a falta de infraestrutura adequada, solos de baixa fertilidade e dificuldades de adaptação dos colonos ao ambiente amazônico. Muitos projetos não alcançaram o sucesso esperado devido à ausência de planejamento técnico adequado e ao desconhecimento das condições ambientais locais.

Após a transformação dos Territórios Federais em Estados membros da União, ocorrida em 1988, o setor de comércio e serviços foi fortemente impulsionado com a criação da estrutura administrativa dos Estados, mas também em razão da instalação das Áreas de Livre Comércio de Boa Vista e Bonfim, em Roraima, e da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, no Amapá.

A agricultura empresarial em larga escala só passou a se estabelecer nesses Estados a partir do início da década de 2010, impulsionada pela expansão da fronteira agrícola de grãos em direção à Amazônia. Essa ocupação, no entanto, ocorreu de maneira bastante particular em cada região, como será destacado no presente estudo.

No caso de Roraima, embora já houvesse um histórico com o cultivo de arroz — prática presente desde os primeiros momentos de colonização, conforme apontam Pinho e Garófalo (2007) —, foi somente no final da década de 1970 que a atividade se estruturou de forma mais organizada. Isso ocorreu com a chegada de produtores oriundos do Sul do país, que identificaram no solo fértil e no clima favorável da região uma oportunidade para expandir suas lavouras.

No ano de 2008, o Estado chegou a produzir 187 mil toneladas de arroz em uma área de 25 mil hectares, o equivalente a 1,7% da atual produção nacional (Folha BV, 2024). Entretanto, com a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, no ano de 2005, e as subsequentes decisões judiciais que determinaram a retirada dos rizicultores da área, esse quantitativo caiu pela metade: 90 mil toneladas em uma área de 12 mil hectares (0,72% da produção brasileira, sendo a décima maior do País) (Folha BV, 2024).

Ou seja, uma década anterior ao ingresso dos produtores de soja e milho, o Estado de Roraima enfrentou um problema institucional que desequilibrou fortemente a produção de arroz. Possivelmente, este episódio tenha contribuído para a reestruturação do ambiente institucional, seja pela necessidade de maior segurança jurídica, fortalecimento de mecanismos de governança fundiária ou pela busca de um modelo mais compatível com os interesses do agronegócio empresarial.

O Amapá tardiamente enfrentou a organização de sua institucionalidade, conforme será destacado mais adiante, fato que representou sério entrave ao desenvolvimento de suas atividades agrícolas.

5.2 Semelhanças entre Roraima e Amapá

Importa destacar que ambos os Estados guardam muitas semelhanças entre si. Ambos foram criados como Território Federal em 1943¹ e se transformaram em Estados da Federação com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Além disso, são duas únicas unidades da federação localizadas totalmente na margem esquerda do rio Amazonas, com a maior parte de seus respectivos territórios situados no hemisfério norte.

A Tabela 1, a seguir demonstra que uma série de aspectos em que os Estados do Amapá e de Roraima são bem semelhantes, como a área territorial, a população e alguns dos indicadores sociais e de infraestrutura.

¹ Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, assinado pelo presidente Getúlio Vargas. O nome original de Roraima era Território Federal do Rio Branco, só mudando para a denominação atual em 1962.

Tabela 1 – Dados e indicadores dos Estados de Roraima e Amapá

	Área (em mil km ²)	População (2022)	Expectativa de vida (2023)	Saneamento Básico Adequado (2023)	PIB per capita (2022 em mil Reais)
Roraima	223,6	636.707	74,1	29,0%	33,1
Amapá	142,5	733.759	73,8	23,4%	32,2

Fontes: IBGE – Estados, Censo (2022) e Contas Regionais (2022) e Amazônia Legal em Dados

São dois dos menores Estados da federação em população, com expectativa de vida de aproximadamente 74 anos de idade para os que nasceram em 2023, alguns dos piores indicadores de saneamento básico do Brasil (ambos Estados abaixo de 30% de domicílios com saneamento básico adequado) e PIB per capita também muito semelhantes.

Outra similaridade entre Amapá e Roraima é o fato de que grande parcela da área dos Estados possuir algum tipo de proteção legal, conforme se pode observar na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Percentual de Áreas Protegidas

	Terras Indígenas	Unidades de Conservação	Total
Roraima	46,2%	21,4%	67,6%
Amapá	22,8%	49,3%	72,2%

Fontes: Fabel (2018) e Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Amapá (2008).

Observa-se, na Tabela 3, que a composição das receitas estaduais também é muito semelhante, sendo ambos os Estados significativamente dependentes das transferências da União para compor suas finanças públicas, com menos de 25% provenientes da arrecadação própria.

Tabela 3 – Participações percentuais por classe de receitas correntes - 2022

	Roraima	Amapá
Receita Corrente Própria	24%	23%
Transferências Correntes da União	67%	63%
Outras Receitas Correntes	10%	14%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (Brasil, 2022).

Finalmente, a característica mais marcante de ambas as economias estaduais é a expressiva magnitude do Estado nas atividades, sendo quase a metade de todas os segmentos econômicos, constituindo-se assim, no eixo dinâmico tanto do Amapá quanto de Roraima, conforme se pode observar na Tabela 4, a seguir.

Tabela 4 – Participação da Administração Pública nos PIBs estaduais - 2022

	Roraima	Amapá
Participação da Administração Pública no PIB estadual	47,1%	47,0%

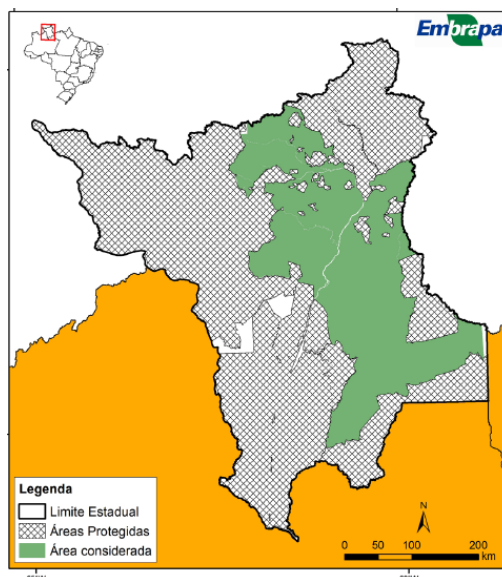
Fonte: IBGE, Contas Regionais 2022.

5.3 Fatores de competitividade agrícola

A terra é o principal fator de produção da agricultura. No que se refere à sua disponibilidade, embora Roraima tenha 67,6% do território destinado a áreas com algum tipo de proteção legal — conforme já mencionado — o Estado ainda dispõe de extensas áreas

favoráveis às atividades agropecuárias, especialmente na porção central do território, como ilustrado na Figura 1, a seguir

Figura 1 – Área do ZEE Roraima Central considerada

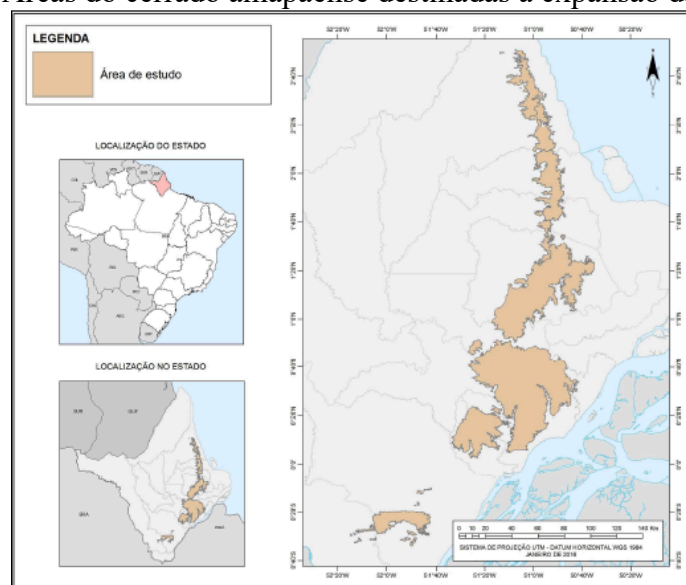


Fonte: Martinho *et al*i, 2016.

O estudo denominado Zoneamento Ecológico-Econômico da Região Central do Estado de Roraima, foi realizado no ano de 2002, com a finalidade de identificar áreas com aptidão à expansão da agrícola, que na Figura 1 são denominadas como “Área considerada”. Essas áreas foram classificadas e quantificadas, dando uma dimensão do potencial existente, que, de acordo com o estudo, corresponde a aproximadamente 7 milhões de hectares, 31% do Estado, das quais 4,6 milhões de hectares foram identificados com aptidão agrícola “boa” e “regular”, o que corresponde a 66,4% da área do ZEE Roraima Central (Martinho *et al*i, 2016).

Semelhante à Roraima, o Amapá possui 72, 23% do seu território definido como área com algum tipo de proteção legal. No perímetro central de seu território se observa a formação de cerrado (Figura 2), que corresponde a quase um milhão de hectares (aproximadamente 7% do total do território), possuindo efetivamente algo entre 200 e 400 mil hectares de áreas consideradas propícias para agricultura de escala, de acordo com o estudo denominado Zoneamento Socioambiental do Cerrado do Estado do Amapá (Zoneamento, 2016; Chelala e Chelala, 2019).

Figura 2 – Áreas do cerrado amapaense destinadas à expansão da agricultura



Fonte: Zoneamento Socioambiental do Cerrado do Estado do Amapá, 2016.

Destaca-se que, este estudo não incluiu as terras da empresa Amapá Celulose – AMCEL, que desde 1976 plantava pinus e, na atualidade planta eucalipto para a produção de cavaco destinado à indústria de papel e celulose, em 65 mil hectares. Entretanto, a empresa dispõe de 185 mil hectares ainda não incluídos em seu processo de produção, que possivelmente poderão ser destinados à produção de grãos, uma vez que a empresa iniciou, no ano de 2017, a produção de soja em suas áreas (Chelala e Chelala, 2019).

Neste caso, as áreas com “boa” ou “regular” aptidão para agricultura em Roraima são bem mais abundantes do que no Amapá.

Por outro lado, o Amapá apresenta melhores condições logísticas para o escoamento da produção, particularmente pela proximidade da área de plantio com o porto e deste com os destinos de exportação de grãos. No caso, a maior distância das fazendas para o porto de Santana (AP) é de 300 km, salientando que este porto está praticamente na desembocadura do rio Amazonas.

Já em Roraima, são duas² as possibilidades de escoamento da produção: pelo Porto de Georgetown (Guiana), situado a cerca de 678 km de Boa Vista³ e pelo Porto de Itacoatiara (AM), localizado a aproximadamente 1.000 km de Boa Vista, mas distante ainda mais 1.056 km para chegar ao Oceano Atlântico.

Assim, observa-se que há mais semelhanças do que diferenças entre as duas unidades da federação nos mais diversos aspectos.

² Uma rota que também poderia ser utilizada seria pelo Puerto Ordaz (a aproximadamente 700 km de Boa Vista) e Puerto La Cruz (cerca de 1.200 km de Boa Vista), ambos na Venezuela, mas não o são pelas dificuldades diplomáticas com o país vizinho.

³ Essa rota, apesar de ainda pouco utilizada, é considerada estratégica por reduzir distâncias e custos logísticos, estando inserida no projeto Rotas de Integração Sul-Americana do Ministério do Planejamento, do Brasil. (BRASIL, 2023).

5.4 Desempenho da produção de grãos em Roraima e no Amapá

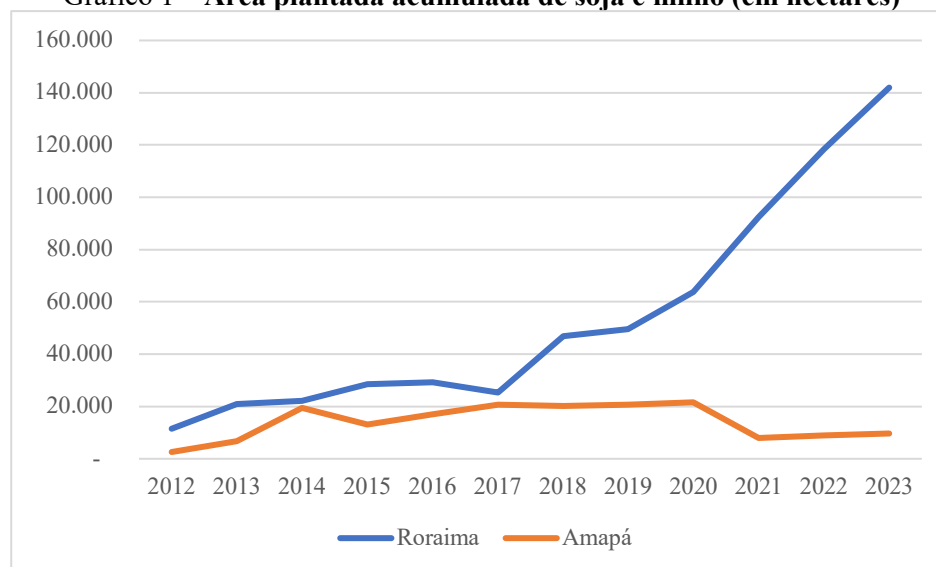
Partindo destas premissas, serão demonstradas as trajetórias da produção de grãos nos dois Estados, na Tabela 5 e Gráfico 1, a seguir.

Tabela 5 – Área plantada de soja, milho e somatória (em hectares)

Ano	Soja		Milho		Total	
	Roraima	Amapá	Roraima	Amapá	Roraima	Amapá
2012	5.000	-	6.500	2.600	11.500	2.600
2013	14.900	4.550	6.061	2.270	20.961	6.820
2014	16.000	17.220	6.181	2.150	22.181	19.370
2015	23.380	11.365	5.221	1.757	28.601	13.122
2016	24.035	15.442	5.130	1.672	29.165	17.114
2017	18.725	19.050	6.625	1.679	25.350	20.729
2018	37.670	18.800	9.155	1.408	46.825	20.208
2019	39.930	19.476	9.621	1.248	49.551	20.724
2020	49.800	20.300	13.900	1.306	63.700	21.606
2021	71.178	6.715	21.373	1.338	92.551	8.053
2022	102.785	6.504	15.720	2.506	118.505	9.010
2023	128.197	7.360	13.774	2.372	141.971	9.732

Fonte: Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) - IBGE

Gráfico 1 – Área plantada acumulada de soja e milho (em hectares)



Fonte: Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) – IBGE

Observa-se que a produção de soja e milho teve início em períodos semelhantes nos dois Estados comparados, por volta do início da década passada, mantendo-se em patamares próximos até o ano de 2017. A partir desse ponto, contudo, a produção de grãos em Roraima registrou um expressivo crescimento, que vem se sustentando de forma contínua ano após ano até os dias atuais.

Já no Estado do Amapá, a produção de grãos apresentou uma trajetória de crescimento até 2017. No entanto, entre 2018 e 2020, esse avanço estagnou-se e, a partir de então, observou-se uma acentuada retração. Atualmente, a área plantada encontra-se em níveis próximos à metade do que foi registrado no auge, ocorrido em meados da década passada.

A discrepância é acentuada: Roraima possui mais de 140 mil hectares de área plantada de soja e milho, montante 15 vezes maior que os 9,7 mil hectares das mesmas culturas no Amapá.

Tal comportamento repercutiu de forma clara nos indicadores macroeconômicos dos Estados, como se observa na Tabela 6, a seguir.

Tabela 6 – Dados do Produto Interno Bruto

	2012		2022		Crescimento real do PIB (corrigido pelo IPCA)
	PIB Valor adicionado em R\$ milhões	PIB Agropecuária em percentual	PIB Valor adicionado em R\$ milhões	PIB Agropecuária em percentual	
Roraima	7.314	4,7%	21.095	9,1%	58,1%
Amapá	10.420	3,2%	23.614	1,1%	24,1%

Fonte: IBGE Contas Regionais 2012 e 2022

A análise dos dados econômicos evidencia que, em 2012, a agropecuária representava 4,7% do PIB do Estado do Roraima, já se revelando mais importante economicamente do que no Amapá, que era 3,2% do total do valor adicionado estadual.

Passados onze anos, a participação do setor agropecuário em Roraima apresentou curva fortemente crescente, chegando a 9,1% do total. Por outro lado, no Estado do Amapá, o setor sofreu uma retração no mesmo período, reduzindo sua participação para 1,1% em 2022.

Relevante destacar que o setor primário de Roraima contribuiu significativamente para o desempenho do PIB estadual que cresceu 58,1% na década analisada, mais que o dobro do crescimento real do Amapá, com 24,1% no mesmo período.

5.5 O fator institucional como determinante estrutural

A principal discrepância que pode explicar a diferença de desempenhos da agricultura de escala entre Roraima e Amapá é o fator institucional, notadamente nos aspectos de regularização fundiária e de licenciamento ambiental.

Com relação à questão fundiária, Amapá e em Roraima foram contemplados pela Lei Federal nº 14.004, de 26.05.2020 que, após longo périplo normativo, finalmente definiu como seriam realizados os repasses das terras que eram da União para os Estados.

Em Roraima, o processo foi acelerado e concluído em dezembro de 2021 com a transferência de todas as glebas, que somaram aproximadamente 4 milhões de hectares no total.

No Amapá, a transferência de 23 glebas, totalizando cerca de 3,5 milhões de hectares (aproximadamente 25% do território estadual) foi um processo bem mais moroso, com identificação, georreferenciamento, homologação pelo INCRA e registro em cartório, tendo sido concluído apenas em fevereiro de 2025, com a assinatura do termo de doação das últimas seis glebas em cerimônia oficial⁴.

No entanto, é no aspecto do licenciamento ambiental que se observa a mais marcante diferenciação entre os arcabouços normativos dos dois Estados que são objeto deste estudo. Em Roraima o ambiente legal está estruturado, a Fundação Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH) oferece em seu site de maneira clara e objetiva os diversos tipos de licença ambiental disponíveis como: licença prévia, licença de instalação, licença de operação, autorização ambiental, licença de supressão vegetal, certificado roraimense de regularização ambiental, licença de ampliação e licença ambiental simplificada. Com essa estrutura, somente

⁴ Com exclusões como Terras Indígenas, projetos de assentamento, as Unidades de Conservação instituídas ou em instituição, as terras afetadas, de modo expresso ou tácito, a uso público comum ou especial, as áreas destinadas a uso especial pelo Ministério da Defesa, dentre outras.

no ano de 2023 foram concedidas 537 licenças, autorizações ou certificações ambientais, que totalizaram aproximadamente 139 mil hectares de áreas regularizadas (Acre, 2023).

No Amapá o processo foi bem distinto: em 2012 foi alterada a legislação com a instituição da Licença Ambiental Única (LAU) por meio da Lei Complementar nº 70, de 01/01/2012. A LAU foi criada para atender exclusivamente atividades do agronegócio, como agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e agroindústria, podendo ser concedida por um período de quatro a seis anos (Amapá, 2012).

No entanto, esse modelo de licenciamento acelerado foi questionado pelo IBAMA e pela Procuradoria-Geral da República (PGR). Em 2017, o IBAMA identificou áreas de supressão vegetal no cerrado amapaense. Ao verificar no Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) a regularidade do procedimento, os fiscais constataram a ausência das autorizações necessárias para a supressão de vegetação nativa. Após inspeção in loco, foram aplicados autuações e embargos às áreas afetadas. No total, 8.633,71 hectares foram embargados, de um total de 18.900 plantados.

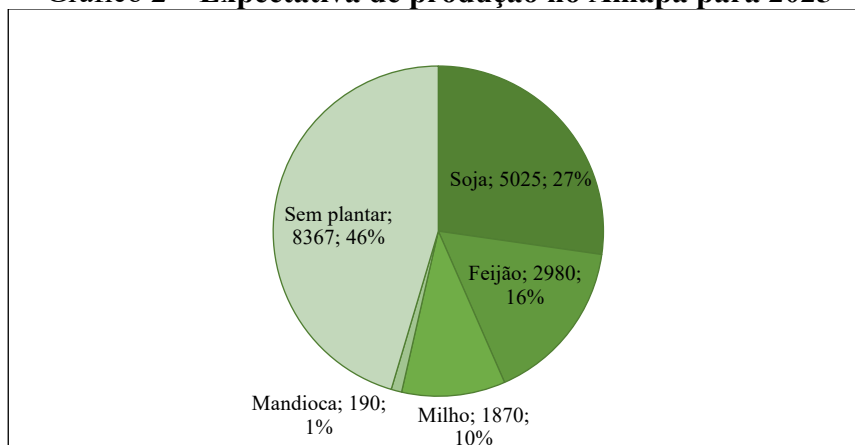
Essa situação gerou uma disputa judicial entre os produtores de soja e o IBAMA. Os agricultores alegaram que cumpriram as exigências do órgão licenciador estadual, que possuía regras mais flexíveis que a legislação federal, não exigindo um inventário florístico para a autorização da supressão vegetal. Recorreram à Justiça e, em decisão liminar, o Tribunal de Justiça do Amapá suspendeu o embargo, permitindo a colheita e exportação da safra de 2017.

O modelo de licenciamento permaneceu vigente até 2015, quando a PGR entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), argumentando que a LAU violava a competência exclusiva da União para legislar sobre o tema. Em 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou este modelo de licenciamento inconstitucional e cancelou todas as licenças emitidas pelo órgão ambiental do Amapá (Chelala, Chelala, 2022).

Se observamos os dados da produção agrícola de grãos no Amapá, é justamente após 2020 que ocorre o declínio mais contundente, revelando a insegurança jurídica como fator preponderante para tal.

Informações levantadas pela Cooperativa Agroindustrial Amapaense (UNIAGRO) entre janeiro e fevereiro de 2025 (Pires, 2025), com os produtores do Amapá que totalizam mais de 21 mil hectares de terras, revela que quase a metade desta área está sem nenhuma atividade produtiva, conforme se pode observar no Gráfico 2, a seguir.

Gráfico 2 – Expectativa de produção no Amapá para 2025



Fonte: UNIAGRO

Roraima vem se consolidando como uma nova fronteira agrícola devido à disponibilidade de terras com aptidão agrícola, ao avanço na regularização fundiária e à segurança jurídica oferecida aos produtores rurais. Tais condições impulsionaram a

implantação de infraestrutura viária e de políticas estatais de fomento estimularam o cultivo de grãos, especialmente soja e milho. O alinhamento político-administrativo ao agronegócio foram determinantes para essa expansão.

O contraste entre os dois Estados também se manifesta na dinâmica do mercado. Em Roraima, observa-se uma integração crescente às cadeias produtivas nacionais e internacionais, com a exportação de soja ganhando relevância. No Amapá, a ausência de segurança jurídica tem desestimulado os produtores rurais, o que significou o definhamento da produção.

O desempenho da agropecuária em Roraima indica um modelo de crescimento que conta com apoio governamental, sustentado por instituições robustas. No Amapá, a retração do setor impôs a necessidade de revisão de políticas públicas e a implementação de medidas para estimular a agropecuária, o que tem sido prioridade para o governo estadual, na tentativa de soerguer a produção de grãos. A continuidade desse panorama pode consolidar Roraima como um polo do agronegócio na Amazônia, enquanto o Amapá atua para inverter o cenário atual, buscando impulsionar o setor primário ao oferecer novas condições institucionais para o desenvolvimento rural.

6 Considerações Finais

A análise da expansão da fronteira agrícola na Amazônia Setentrional, considerando os Estados de Roraima e Amapá, revelou um contraste significativo em suas trajetórias econômicas. A partir da abordagem da Nova Economia Institucional (NEI), evidenciou-se que fatores institucionais desempenham um papel determinante na viabilidade da produção agropecuária. A estabilidade regulatória e a segurança jurídica foram elementos centrais para o crescimento do agronegócio em Roraima, enquanto sua ausência no Amapá dificultou o desenvolvimento do setor.

Embora ambos compartilhem características estruturais semelhantes, como a forte dependência de transferências federais, baixos índices de saneamento e elevada participação do setor público no PIB, seus caminhos no setor agropecuário seguiram trajetórias distintas devido à forma como cada Estado estruturou sua institucionalidade.

Roraima destacou-se pelo avanço rápido na regularização fundiária e pela consolidação de um sistema de licenciamento ambiental eficiente e transparente. Esses dois elementos permitiram não apenas a segurança jurídica para os produtores, mas também um ambiente de confiança capaz de atrair investimentos privados e estimular o crescimento da produção de grãos.

O Amapá, por outro lado, enfrentou sérias dificuldades institucionais que comprometeram o dinamismo de seu setor agropecuário. A morosidade no processo de transferência de terras da União para o Estado e os impasses legais em torno do modelo de licenciamento ambiental geraram insegurança jurídica e desestimularam a atividade produtiva.

O desempenho da agricultura de grãos em Roraima é resultado de um processo de alinhamento entre os setores público e privado, favorecido por políticas públicas que consideraram a vocação agrícola do Estado e atuaram para remover os entraves institucionais. A existência de zonas com aptidão agrícola claramente delimitadas, aliada à organização dos produtores rurais, contribuiu para um avanço consistente da fronteira agrícola.

No Amapá, apesar da existência de áreas com potencial para a agricultura empresarial, a ausência de um ambiente institucional estável impediu a consolidação de uma fronteira produtiva. A judicialização de questões ambientais, como o caso das licenças canceladas pelo STF, comprometeu a continuidade das atividades e enfraqueceu a confiança dos investidores.

A análise dos dados da produção entre 2012 e 2023 revela que Roraima experimentou um crescimento expressivo na área plantada com soja e milho, superando 140 mil hectares. Já

o Amapá manteve-se estagnado e, nos anos recentes, apresentou retração, chegando a menos de 10 mil hectares cultivados.

Essa diferença de desempenho impactou diretamente a participação do setor agropecuário no PIB de cada Estado. Em Roraima, a agropecuária passou a representar mais de 9% do PIB estadual, enquanto no Amapá sua participação caiu para apenas 1,1% em 2022, evidenciando a desconexão entre potencial produtivo e realização econômica.

Além disso, as projeções econômicas apontam que Roraima tende a ultrapassar, em breve, o Amapá em volume de Produto Interno Bruto, o que colocará este último como o menor PIB estadual do País. Tal perspectiva reforça ainda mais a importância de políticas de correção estrutural voltadas ao Amapá e, ao mesmo tempo, confirma o dinamismo atual da economia roraimense.

Os desafios logísticos, embora relevantes, não foram impeditivos para o avanço de Roraima. A utilização de rotas alternativas, como o acesso aos portos da Guiana e do Amazonas, demonstrou a capacidade de adaptação dos produtores. No Amapá, apesar da proximidade com o Porto de Santana, os entraves institucionais se mostraram mais relevantes que os logísticos.

Nesse cenário, a descoberta e exploração de petróleo na Guiana abre uma nova e promissora oportunidade para Roraima. Com o crescimento acelerado da economia do país vizinho, que tem demandado cada vez mais alimentos, Roraima tende a se beneficiar diretamente pela sua posição geográfica estratégica, podendo ampliar o fornecimento de grãos e outros produtos agropecuários para atender ao mercado guianense em expansão.

A história recente de Roraima indica que o fortalecimento institucional é condição essencial para o desenvolvimento sustentado da agricultura. A combinação de políticas públicas, segurança jurídica, infraestrutura e apoio ao produtor rural compõe um ecossistema favorável ao crescimento do setor.

No caso do Amapá, a retomada do desenvolvimento do setor agropecuário exige a reestruturação de seu arcabouço institucional, especialmente nos aspectos de regularização fundiária e licenciamento ambiental. O Estado precisa reconstruir a confiança dos produtores e estabelecer condições claras e estáveis para a produção.

A produção de grãos na Amazônia Legal não pode ser vista apenas sob o prisma econômico. É fundamental que o crescimento do setor esteja alinhado às diretrizes de sustentabilidade ambiental. Modelos produtivos adaptados às condições locais e ancorados em boas práticas ambientais podem transformar a região em referência de desenvolvimento sustentável. Roraima já dá sinais de que esse caminho é possível, desde que haja compromisso político e articulação institucional.

Para o Amapá, o momento atual representa uma oportunidade de reformulação. A recente conclusão do processo de transferência de terras da União, aliada à reconstrução do marco regulatório ambiental compatível com as normas federais, pode abrir novos horizontes para o setor.

Este estudo demonstrou que a diferença entre potencial e realização econômica está diretamente ligada à qualidade das instituições e à eficiência das políticas públicas. Roraima e Amapá servem como casos exemplares para a compreensão de como as escolhas institucionais moldam o futuro econômico de regiões periféricas.

Referências

Acre, Governo do. Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH). **Relatório Anual da FEMARH 2023**. Disponível em <https://simplifica.femarh.rr.gov.br> Acesso em 30 mar. 2025

Amazônia Legal em Dados. **Portal de informações**. Disponível em: <https://amazonialegalemdados.info/>. Acesso em 29 mar. 2025.

Brasil, Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais**. 2022 Disponível em <https://sisweb.tesouro.gov.br> Acesso em 28 mar. 2025.

Brasil, Ministério do Planejamento. **Rotas de Integração Sul-Americana**. 2023. Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br> Acesso em 28 mar. 2025.

Chelala, Cláudia; Chelala, Charles. **O arcabouço institucional frente às transformações recentes na agricultura no Estado do Amapá**. 56^o Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER. UNICAMP, Campinas: 29.07 a 01.08.2018.

Chelala, Cláudia; Chelala, Charles. **Produção de Soja nos Estados de Roraima e Amapá: Aspectos da Ocupação da Fronteira Amazônica**. 60^o Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER. UFRN, Natal: 08 a 11.08.2022

Chelala, Cláudia; Chelala, Charles. **Soja no Amapá: história, economia e meio ambiente**. Clube dos Autores, Macapá: 2019.

Coase, R. H. **The Nature of the Firm**. Econômica, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

Coase, R. H. **The Problem of Social Cost**. Journal of Law and Economics, v. 3, p. 1-44, 1960

Drummond, José Augusto; Dias, Teresa Cristina Albuquerque de Castro e Brito, Daguiete Maria Chaves. **Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Amapá** / Texto de - Macapá: MMA/IBAMA-AP; GEA/SEMA, 2008.

Fahel, Adriano Oliveira. **Conservação da Natureza em Roraima**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Roraima. 2018 – Disponível em: <http://repositorio.ufr.br>. Acesso em 05 mar. 2025

Folha BV. **Sem demarcação, RR seria 3º maior produtor de arroz e alimentaria 15 mi de pessoas, diz associação**. 02.07.2024. Disponível em: <https://www.folhabv.com.br/> Acesso em 30 mar. 2025

G1. **Impulsionado pelo agronegócio, PIB de Roraima cresce 11,3%, o maior do país**. Disponível em: <https://g1.globo.com/> Acesso em 19 mar. 2025

Governo de Roraima. **Produto Interno Bruto 2022**. Secretaria de Planejamento e Orçamento (2024); Disponível em: <https://seplan.rr.gov.br/> Acesso em: 18 mar. 2025.

Governo do Estado do Amapá. **PIB 2022**. Secretaria de Estado de Planejamento (14.11.2024). Disponível em: <https://seplan.portal.ap.gov.br/> Acesso em: 18 mar. 2025.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Agrícola Municipal (PAM)**. Disponível em: www.ibge.gov.br Acesso em 01 fev. 2025

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Sistema de Contas Regionais**. Disponível em: www.ibge.gov.br Acesso em 19 mar. 2025

Martinho, Paulo Roberto *et alli*. **Avaliação da aptidão agrícola das áreas disponíveis do Estado de Roraima**. Campinas: Embrapa Monitoramento por Satélite, 2016. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

North. Douglass. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo - Editora Três Estrelas, 2018.

Pinho, Terezinha Filgueiras de; Garófalo, Gilson de Lima. **Arroz em Roraima - Conjuntura Desfavorável?** Ciências Sociais Aplicadas. Norte Científico - Periódico anual técnico-científico do CEFET-RR. v.2, n.1, dezembro de 2007.

Pires, Max Ataliba Ferreira. **Levantamento das Expectativas de Produção Rural em 2025**. (no prelo). 2025.

Williamson, O. E. **Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**. Free Press, 1975.

Williamson, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**. Free Press, 1985.