

REGRAMENTO JURÍDICO E O DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO DA SOJA NO ESTADO DO AMAPÁ

Nader Jorge Fernandes Chelala¹
Mariana de Assis Abreu Silva²

RESUMO

O objetivo deste artigo científico é analisar o arcabouço jurídico no Amapá, seus efeitos e consequências para o desenvolvimento do agronegócio da soja no estado, com enfoque no licenciamento ambiental e regularização fundiária. A metodologia partiu de uma perspectiva interpretativa, atrelada à pesquisa bibliográfica, qualitativa e jurídico-teórica, embasada em autores regionais, como Chelala e Chelala (2019), Abrantes e Castro (2020) e Jorge (2003), assim como doutrinadores do direito ambiental, como Fiorillo (2012) e Milaré (2014), entre outros, destacando também legislações pertinentes. Como resultado verificou-se que o imbróglio jurídico-institucional suscita empecilhos ao progresso deste segmento que tem potencial de modificar a matriz econômica do estado.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental; Agronegócio; Soja; Regularização Fundiária.

ABSTRACT

The scientific article's purpose is to analyze the legal framework in Amapá, their effects and consequences for the development of soy agribusiness in state, with a focus on environmental licensing and land title regularization. The methodology was an interpretative perspective linked to bibliographic, qualitative and legal-theoretical research, based on regional authors, such as Chelala and Chelala (2019), Abrantes and Castro (2020) and Jorge (2003), as well as indoctrinators of environmental law, such as Fiorillo (2012) and Milaré (2014), among others, also highlighting relevant legislation. As a result, it was found that the legal-institutional imbroglio raises obstacles to the progress of this segment that has the potential to modify the state's economic matrix.

Keywords: Environmental Licensing; Agribusiness; Soy; Land Regularization.

¹ Graduando em Direito pelo Centro de Ensino Superior do Amapá (CEAP). E-mail: nchelala@gmail.com

² Advogada, Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas, Professora do curso de Direito do Centro de Ensino Superior do Amapá (CEAP).

1 INTRODUÇÃO

O arcabouço normativo que rege as atividades econômicas objetiva definir os parâmetros nos quais os negócios devem atuar, proporcionar segurança jurídica e, espera-se, assegurar um ambiente favorável ao pleno desenvolvimento econômico. Entretanto, nem sempre esses objetivos são alcançados e o regramento jurídico pode vir a se tornar o seu oposto, vale dizer, obstáculos ao empreendedorismo e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Dentre essas normas que norteiam os segmentos econômicos, em especial as atividades rurais, destacam-se o licenciamento ambiental e a regularização fundiária como aspectos determinantes da viabilidade dos empreendimentos.

A concessão de licenças ambientais amparada por estudos de impacto ambiental tem contribuído para o aprimoramento de projetos e para a mitigação de impactos ambientais (SÁNCHEZ, 2013). Entretanto, observa-se que a execução de todas as etapas do licenciamento ambiental suscita morosidade e burocracia exacerbada em seu processo. Neste âmbito, parte dos empreendedores e produtores rurais anseiam por uma simplificação da obtenção do licenciamento.

Da mesma forma, o título definitivo da propriedade rural configura-se em fator decisivo para a segurança jurídica e patrimonial do agronegócio. Considerando que menos de 10% dos produtores de grãos possuem títulos fundiários definitivos no estado (CHELALA; CHELALA, 2016) e a atual dificuldade em obtê-lo, pode-se afirmar que, além do licenciamento ambiental, o imbrólio fundiário coexiste como outro gargalo jurídico-institucional para a progressão do agronegócio da soja no Amapá.

Em especial estes dois entraves — a regularização fundiária e as licenças ambientais, dentre outros — têm limitado, nos últimos quatro anos, a produção em torno de 20 mil hectares de área plantada, mas a superação deles poderá transformar radicalmente o processo de desenvolvimento econômico do Amapá (ABRANTES; CASTRO, 2020).

Assim sendo, o problema da presente pesquisa é: Como um regramento jurídico ineficaz pode prejudicar o desenvolvimento do incipiente agronegócio da soja no estado do Amapá? Tendo por hipótese que a ineficiência do regramento jurídico no que concerne ao licenciamento ambiental e à regularização fundiária têm prejudicado significativamente a implantação e expansão da atividade agrícola da soja no estado do Amapá.

Diante da crescente relevância e do reduzido número de estudos acerca do tema, o objetivo geral deste artigo científico se deu em analisar a correlação entre a estrutura normativa vigente no Amapá, em particular o processo de licenciamento ambiental e a regularização fundiária com o desenvolvimento do agronegócio da soja no estado.

Tendo em vista este objetivo geral, foram traçados três objetivos específicos, sendo eles: caracterizar o agronegócio da soja; estudar o arcabouço normativo relativo ao licenciamento ambiental e analisar os entraves jurídicos acerca da regularização fundiária no estado do Amapá.

A relevância sociojurídica é justificada na correlação da relevância e influência do regramento jurídico para o desenvolvimento sustentável de uma região amazônica subdesenvolvida que possui vantagens comparativas no setor do agronegócio da soja.

Dessa forma o presente artigo abordou o tema, utilizando como base a discussão teórica dos doutrinadores pertinentes ao direito ambiental, cujo foco é o licenciamento ambiental e a regularização fundiária no Amapá, sua representatividade no instrumento de controle pelo poder público, e como pode ser

relacionado ao estímulo à produção de grãos no cerrado amapaense.

A metodologia adotada na pesquisa foi qualitativa, tratando-se de um estudo bibliográfico, com enfoque do método hipotético-dedutivo, sob o procedimento monográfico atrelado à revisão bibliográfica utilizada. Foi realizada a análise por meio da leitura e interpretação do material bibliográfico.

O presente trabalho divide-se em três capítulos, que discorrem sobre as potencialidades econômicas acerca do agronegócio da soja no estado do Amapá, a apresentação do licenciamento ambiental, e o imbrólio jurídico referente ao licenciamento ambiental e à regularização de terras.

2 DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO DA SOJA NO CERRADO AMAPAENSE

No Brasil, segundo pesquisa para análise da área, produção e produtividade da soja, em duas décadas (1997-2016), houve um crescimento na ordem de 3,5 milhões de toneladas ao ano, o que significa dizer que a cada ano houve um aporte de 13,4% em relação ao período anterior, pois saiu de 26 milhões em 1996/1997 para 95 milhões de toneladas em 2016 (EMBRAPA, 2017). Ainda na mesma pesquisa, revelou-se que ocorreu um aumento também da área cultivada e o acesso às linhas de créditos para investimento nesse setor, pois os estados que aumentaram sua produção tiveram os seus produtores utilizando rubrica para financiamento.

O Amapá é uma das menores unidades da federação brasileira, tendo área de 142.828,521 km², com uma população estimada para o ano de 2019 de 845.731 pessoas. Possui 16 municípios, e densidade demográfica de 4,69 hab/km² em que a grande maioria da população mora na área urbana (aproximadamente 90%), com participação inexpressiva de apenas 0,2% do PIB nacional (IBGE, 2016).

Tabela 1: Área plantada (em hectares) dos Estados Brasileiros em 2020

Ordem	Unidade da Federação	Área plantada (Hectares)	Percentual
1	Mato Grosso	17.035.927	21,19%
2	Paraná	10.648.443	13,24%
3	Rio Grande do Sul	9.193.956	11,44%
4	São Paulo	8.178.418	10,17%
5	Goiás	6.770.861	8,42%
6	Mato Grosso do Sul	5.827.166	7,25%
7	Minas Gerais	5.665.627	7,05%
8	Bahia	4.065.719	5,06%
9	Maranhão	1.720.690	2,14%
10	Piauí	1.641.520	2,04%
11	Tocantins	1.488.503	1,85%
12	Pará	1.446.594	1,80%
13	Santa Catarina	1.436.103	1,79%
14	Ceará	1.344.215	1,67%
15	Rondônia	813.561	1,01%
16	Pernambuco	684.443	0,85%
17	Espírito Santo	510.181	0,63%
18	Alagoas	468.454	0,58%
19	Paraíba	308.813	0,38%
20	Rio Grande do Norte	262.552	0,33%
21	Sergipe	251.487	0,31%
22	Amazonas	183.791	0,23%
23	Distrito Federal	164.496	0,20%
24	Rio de Janeiro	99.099	0,12%
25	Acre	74.877	0,09%
26	Roraima	73.720	0,09%
27	Amapá	38.530	0,05%

Fonte: IBGE – Levantamento Sistemático da Produção Agrícola. Abril/2020.

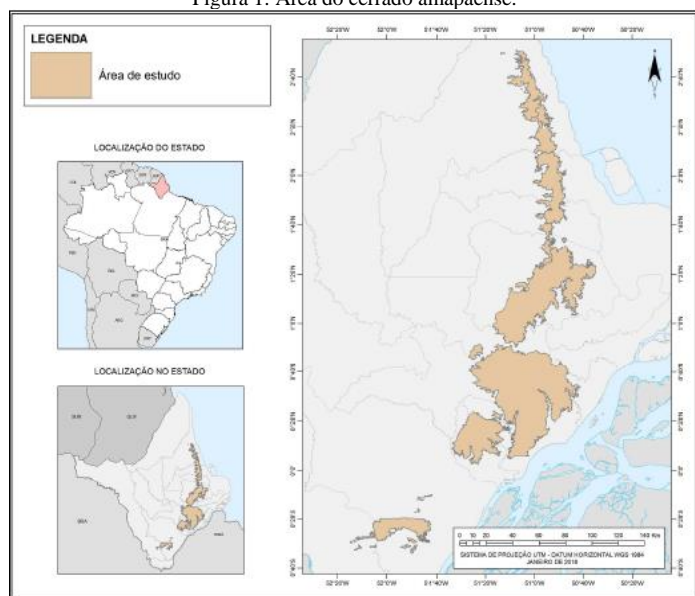
A economia do estado é fortemente vinculada às atividades do setor público, em todas as suas esferas, representando 46% do

total das riquezas geradas. Mesmo com a incipiência do setor produtivo, o Amapá possui a menor quantidade de área plantada do país dentre todas as unidades da federação, conforme observase na Tabela 1. As atividades do setor primário correspondem à 2,23% do PIB, e a indústria contribui com 8,1% na composição da estrutura econômica (IBGE, 2019).

A sojicultura no Amapá, quando comparada a outras regiões do país, vem potencializando sua produção com perspectivas de fortalecer a economia regional e com a possibilidade de modificar a matriz econômica do estado. Isto decorre de diversos fatores, dentre os quais se pode destacar a disponibilidade de terras no cerrado e a facilidade de escoamento da produção através do porto de Santana.

Abrantes e Castro (2020) elucidam que as vantagens comparativas para a produção e escoamento dos grãos no Amapá são, sobretudo, a significativa produtividade da soja; a distância média ao porto de embarque (350 km); a melhor logística para exportação dada a localização geográfica com a proximidade dos portos de destinos; o valor das terras do Amapá, consideravelmente inferior ao praticado no resto do Brasil; e a possibilidade de ter duas safras por ano.

Figura 1: Área do cerrado amapaense.



Fonte: Zoneamento Socioambiental do Cerrado Amapaense. Governo do Amapá e Embrapa, 2016.

O Amapá possui 986 mil hectares de terras, classificadas como cerrado, conforme verifica-se na Figura 1, que vai do município de Calçoene, mais ao norte, até o município de Mazagão ao sul do estado, distribuído de forma contínua, o que representa 6,87% de toda área do Amapá (IBGE, 2020). Trata-se de uma extensa faixa, porém relativamente estreita, que varia de 50 a 150 km de largura, percorrendo cerca de 374 km de extensão, destes, aproximadamente 300 são asfaltados. Neste trajeto, abrange ainda os municípios de Santana, Porto Grande, Itaubal e Tartarugalzinho (CASTRO; ALVES, 2013). Entretanto, deve se levar em consideração os 278 mil hectares pertencentes à AMCEL, empresa de manejo florestal sustentável, que processa e exporta cavacos de eucalipto par abastecer a indústria de celulose de papel no mercado internacional.

É possível encontrar propriedades rurais à venda na área do cerrado por R\$ 2.500,00 o hectare, isto representa menos da metade dos preços praticados na região do MATOPIBA³, e

³ Extensão geográfica formada pelo bioma cerrado dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

aproximadamente 10% do valor da terra nas regiões mais nobres do país, de acordo com Chelala e Chelala (2019).

Observa-se um crescimento expressivo da área de soja plantada no estado entre os anos de 2013 e 2017, conforme a Tabela 2 a seguir. Entretanto, a partir deste ano os valores registrados demonstram uma estabilidade relativa, ainda. Esses números poderiam ser significativamente maiores, se não fossem os entraves relacionados às questões institucionais e jurídicas particularmente o processo de licenciamento ambiental e de regularização fundiária, que é o objeto deste artigo, conforme abordado nos itens 3 e 4.

Tabela 2: Área plantada de soja no estado do Amapá (2019 e 2020 estimativa)

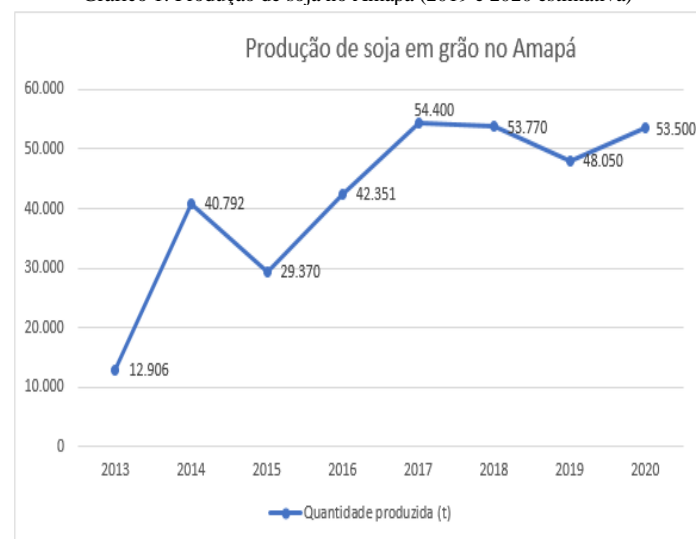
Soja (em grão) - Amapá	
Ano	Área plantada (Hectares)
2013	4.550
2014	17.220
2015	11.365
2016	15.442
2017	19.050
2018	20.560
2019	20.900
2020	20.500

Fontes: IBGE - Produção Agrícola Municipal e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, 2020.

A inserção do Amapá na rede de logística da exportação da soja teve seu início em 2012, quando é iniciada a implantação do primeiro terminal graneleiro no estado. Entretanto seus primeiros registros foram contabilizados apenas na safra de 2013, com uma produção de 12.906 t. segundo o IBGE (2020), conforme o Gráfico 1.

Verifica-se ainda no Gráfico 1 um aumento significativo da produção de soja no cerrado amapaense, levando em consideração apenas os cinco anos de atividades, no período compreendido de 2013 a 2017, cuja produção cresceu mais de 300%, correspondendo a aproximadamente 54 mil t. produzidas (IBGE, 2020). Já entre 2017 e 2020, da mesma forma que a área plantada, ocorre uma estagnação da quantidade produzida.

Gráfico 1: Produção de soja no Amapá (2019 e 2020 estimativa)



Fonte: IBGE - Produção Agrícola Municipal e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, 2020.

Já citado acima, outro elemento decisório na potencialização do agronegócio da soja é a proximidade da produção com o porto localizado no município de Santana – AP, o que viabiliza a atração de investidores, visto a facilidade de escoamento, reduzindo substancialmente os custos de transporte. A maior distância entre uma fazenda de produção de grãos e o porto de Santana não ultrapassa 300 km, indicando assim um dos principais atrativos para o investimento na cultura da soja.

Santana é um município localizado a 17 km da capital Macapá, integrante de sua região metropolitana. Em Santana localiza-se o porto fluvial, construído no canal do rio Amazonas, que possui sítio privilegiado:

em que o litoral fluvial amapaense apresenta um gradiente mais forte, permitindo que navios de grande calado pudessem flutuar mesmo durante as marés baixas. O píer externo, afastado da margem, fazia com que os navios acostassem longe da beira, dando-lhes ainda mais segurança contra encalhes. (DRUMMOND; PEREIRA, 2007, p. 158).

Além dos fatores expostos, conforme Chelala e Chelala (2016), verifica-se ainda o encadeamento das atividades produtivas a montante e a jusante da cadeia produtiva de grãos, favorecendo os segmentos ligados ao plantio e ao beneficiamento de grãos, podendo viabilizar outros segmentos do setor agropecuário, como piscicultura, avicultura e suinocultura, tornando-se lucrativas em virtude do barateamento do preço das rações.

Um estudo sobre o diferencial de competitividade do frete da produção de grãos amapaense constatou que, considerando o preço médio pago por saca de soja, e comparando-se os custos de frete, o produtor instalado no Amapá tem uma possibilidade de ganhos monetários 12% superiores em relação ao produtor do Paraná, e de 31% se cotejado com o mato-grossense (APROSOJA – AP, 2016).

Estimativas dão conta de que a expansão do agronegócio da soja no cerrado amapaense pode vir a ser capaz de gerar dois empregos diretos para cada 100 ha de grãos plantados. Como a possível expansão do cultivo projeta a utilização de mais 300 mil ha, acarretará uma perspectiva de geração de aproximadamente 15 mil empregos, segundo Chelala e Chelala, sem levar em consideração os postos de trabalhos abertos de forma indireta, o que poderia chegar a 90 mil postos de trabalho.

3 ASPECTOS SÓCIO-JURÍDICOS ACERCA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO AMAPÁ

Assim como ocorreu com os direitos fundamentais em geral, também com o meio ambiente se pode identificar uma evolução histórica que se inicia na Antiguidade, se consolida – ainda que tardiamente – com a formação dos Estados nacionais e que, numa fase mais atual, desborda das fronteiras nacionais e passa a ser uma preocupação de toda a humanidade, estampada em declarações e tratados internacionais e movimentos sociais (MARUM, 2002). A ambientalista Wada (2014, s/p) escreve em seu artigo sobre o surgimento dos primeiros debates sobre o meio ambiente.

Durante décadas as empresas exploraram os recursos naturais de forma desenfreada diante de uma economia voltada ao consumo em excesso. Devido esta ação, enfrentamos um dos maiores problemas da história do planeta. [...] A preocupação de que algo deveria ser feito devido a degradação do meio ambiente só teve início entre a década de 1960 e 1970.

Para Milaré (2014), foi na década de 1980 que a questão ambiental ganhou força na legislação brasileira, sendo

influenciada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, no ano de 1972. Por seguinte, A “Rio 92” foi uma das primeiras convenções da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento que abordou a discussão sobre a cerne do meio ambiente no Brasil. Takeda (2009, s/p), volta a explicar sobre a discussão do meio ambiente na década de 1990:

O destaque da década de 90 se dá ao acontecimento que chamou a atenção de todo o mundo, a Cúpula da Terra, também conhecida como ECO 92, realizada no Rio de Janeiro e contando com a participação de representantes de inúmeros países. [...] tratou-se tal evento pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD, ocorrendo exatamente a 20 (vinte) anos após a Conferência de Estocolmo (aquela que inovou ao colocar o meio ambiente como centro das preocupações das políticas públicas). A Rio 92 veio mesclar os conceitos de ecologia com desenvolvimento sustentável, dando maior ênfase a sustentabilidade sócio-econômico-ambiental, numa tentativa de sensibilizar os indivíduos sobre a importância de cuidar da natureza para que as futuras gerações possam gozar de seus recursos.

Consequente às mudanças do entendimento global sob o aspecto ambiental, principalmente por parte de legisladores e doutrinadores, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi o ponto máximo dessa evolução no Brasil, que, após duas décadas de autoritarismo militar, marca o reencontro de seu povo com a democracia e com a plena garantia dos direitos fundamentais humanos, dentre os quais aparece, pela primeira vez em textos constitucionais brasileiros, o meio ambiente (MARUM, 2002). O artigo 225, da CF/88 dispõe que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Para Mukai (apud TRENNEPOHL, 2007, p. 12), o licenciamento ambiental busca “o controle administrativo preventivo das atividades e empreendimentos que possam causar danos ao meio ambiente”. Portanto, é correto afirmar que o licenciamento ambiental é um instrumento de caráter preventivo, no sentido de evitar e mitigar os danos ambientais.

Já Para Thomé (2015), licenciamento ambiental define-se como um procedimento administrativo, com vistas a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, potencialmente poluidores e com capacidade de causar degradação ambiental.

A previsão legal do licenciamento ambiental surge com a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que tem objetivo de preservar, melhorar e recuperar o meio ambiente, com a participação de todos, em especial do poder público, na função em que deva mantê-lo de forma equilibrada para o usufruto tanto das presentes como de futuras gerações.

Foi editada em 19 de dezembro de 1997 a Resolução CONAMA nº 237, que define o conceito de licenciamento ambiental.

Art. 1º Para efeito desta resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

Para Fiorillo (2012), o licenciamento ambiental compõe

várias fases complexas de procedimentos administrativos com o fito de autorizar atividades efetivas ou potencialmente causadoras de danos ambientais, que se divide em: licença prévia, licença de instalação e de operação, além dos respectivos estudos preliminares de impacto ambiental, relatório de impacto ambiental e as audiências públicas quando assim o exigir. Observando este contexto, o art. 8º da resolução 237/97 do CONAMA afirma que compete ao poder público controlar e expedir as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é instrumento de essência protetiva, que tem como base o princípio da prevenção. Este pode compor uma das etapas do licenciamento ambiental. O EIA, por prévia apreciação, tem o objetivo de evitar o dano ao meio ambiente ou mitigar os efeitos negativos que possam resultar da instalação, ampliação ou funcionamento de atividades, que, nos moldes do art. 225, §1º, IV, da CF/88, coloquem em risco o meio ambiente. O EIA é exigido:

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (BRASIL, 1988).

Para compreender-se do que se trata impacto ambiental, a resolução nº 01 do CONAMA de 23 de janeiro de 1986, em seu art. 1º conceitua:

Art. 1º Para efeito desta resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Dessa forma, qualquer alteração provocada pela ação humana prejudicial ao meio ambiente no aspecto físico, químico e biológico denomina-se impacto ambiental. E desse impacto pode ocasionar consequências nocivas à saúde, bem-estar e à segurança das pessoas e dos ecossistemas.

3.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO AMAPÁ

É garantido no estado do Amapá, por advento da Constituição Estadual em seu artigo 10º, o exercício, dentro de seu território, de toda a competência que não lhe seja vedada por norma constitucional federal. Dessa forma, disponibilizou em seu bojo

um capítulo exclusivo sobre meio ambiente, com enfoque ao destaque para a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a concessão da licença ambiental e resguardo ecologicamente equilibrado, em seu art. 312 §1º e § 2º.

Art. 312. A execução de obras, atividades industriais, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo setor privado, será admitida, se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ficando proibida a exploração desordenada e predatória das espécies frutíferas nativas do Estado.

§ 1º A liberação de licença ambiental, por órgão ou entidade governamental competente, integrante de sistema unificado para esse efeito, será feita com observância dos critérios fixados por lei, além de normas e padrões estabelecidos pelo Poder Público, e em conformidade com o planejamento e zoneamento ambientais.

§ 2º A licença ambiental, renovável na forma da lei, para execução e a exploração mencionada no caput deste artigo, quando potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida da aprovação do estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório, a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas. (AMAPÁ, 1991).

De acordo com o artigo 313 da Constituição Estadual do Amapá, o Estado mediante lei, criara condições administrativas para proteger, organizar, coordenar e integrar ações do meio ambiente e o uso adequado dos recursos naturais com a participação da coletividade.

Segundo o art. 5º da Resolução 237 do CONAMA:

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2o da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Com o objetivo de impulsionar o processo de desenvolvimento econômico do Estado, a Assembleia Legislativa do estado do Amapá (ALAP) promoveu mudanças na legislação ambiental estadual ao instituir a Licença Ambiental Única (LAU).

3.1.1 Licença Ambiental Única (LAU)

A Licença Ambiental Única (LAU), específica para o agronegócio, foi instituída pela ALAP por meio da Lei Complementar Estadual 70/2012, que deu nova redação ao inciso IV do parágrafo 7º do artigo 12 da Lei Complementar 5/1994. Após a alteração, o Poder Executivo, de acordo com sua competência, expedirá a licença ambiental com dispensa das demais, exclusivamente para atividades do agronegócio.

Art. 12. O Poder Executivo, no exercício de sua competência, observados os prazos de validade aqui dispostos, expedirá a Licença ou Autorização Ambiental caracterizada por fases de implantação das atividades ou empreendimentos, conforme segue:

IV - LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA (LAU) é expedida com validade de 4 [...] a 6 [...] anos, exclusivamente para as atividades e empreendimentos do agronegócios tais como: agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquíicultura,

extrativismo e atividades agroindustriais, que poderão ser desenvolvidas em separado ou conjuntamente, sendo necessário para tanto somente a expedição de uma única licença.

§7º Quando se tratar de pedido de Licença Ambiental Única (LAU), para a sua liberação pelo órgão ambiental competente, fica excluída a necessidade da obtenção das Licenças previstas nos Incisos I, II, III e V. (AMAPÁ, 1994).

Observa-se que com essa mudança inclusa pela nova lei, passou o estado do Amapá a competência de conceder a licença ambiental exclusiva para atividades e empreendimentos do agronegócio, sem a necessidade das demais licenças.

A ALAP afirmou que a norma é válida, com base na competência concorrente existente entre estado e União, pois, segundo a ALAP a União dita normas gerais enquanto o estado federado adequa seu ordenamento jurídico com interesse e peculiaridades regionais e de forma suplementar, isso com fulcro no art. 24, §§ 2º e 3º da CF/88.

A Licença Ambiental Única foi declarada inconstitucional pelo STF em abril de 2020, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.475 proposta pela Procuradoria Geral da República. Esta alegou que configura violação ao artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, da CF/88, que impõe ao Poder Público exigir estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do ambiente. Adicionalmente, entendeu o Supremo Tribunal Federal, que no ordenamento jurídico brasileiro não há previsão de “licença ambiental única” com dispensa de obtenção das demais licenças.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO AMAPÁ

Dentre todos os entraves jurídico-institucionais existentes para o desenvolvimento do agronegócio da soja no Amapá, um dos mais significativos é a questão fundiária. Para apresentar tal situação, faz-se necessário compreender as especificidades históricas da regularização de terras no estado.

Em 1988, com o advento da Constituição Federal, o Amapá foi transformado de território federal para Estado federado. Ainda assim, 95% de suas terras pertenciam à União. Em 2013, dados disponíveis demonstram que o estado do Amapá era dono de apenas 3,7% da área de seu território (CHELALA; CHELALA, 2019).

A Constituição Estadual de 1991, em seu artigo 205, conferiu autonomia para formular, planejar e executar sua política fundiária, ainda que formalmente. Isto gerou força para a tese de que o domínio das terras fosse repassado automaticamente para o Amapá no ato de sua transformação em Estado - com exceção das terras devolutas afetadas à União, por força do artigo 20 da CF/88 (BRASIL, 1988), não sendo necessário nenhum outro diploma jurídico para regularizar esta transferência, como decidiu em sentença o Juiz Federal Anselmo Gonçalves da Silva nos autos do processo no 2006.31.00.000335-5 (NASCIMENTO, 2009).

No entanto, em setembro de 2014, o Ministro Luiz Fux pacificou a questão em desfavor dos ex-Territórios Federais: “É equivocada a argumentação do estado réu no sentido de que as terras formadoras do extinto Território Federal de Roraima passaram automaticamente ao estado criado quando da promulgação da Constituição da República de 1988” (GRANDE JÚNIOR, 2018 apud ACO 926, publicado em DJE-172).

Observados os fatos descritos, se valeria necessário um regulamento que estabelecesse a transferência de terras da União para o estado do Amapá. O primeiro desses foi o Decreto 6.291 de 7 de dezembro de 2007, assinado pelo presidente Lula, que transferiu gratuitamente cerca 3,8 milhões de hectares, sendo que 1,43 milhão de hectares foram destinados para o

desenvolvimento do setor agrícola.

Dois anos depois, foi aprovada a Lei 11.949, de 17 de junho de 2009, que alterou a Lei 10.304/2001 (dispositivo que transferia terras para o estado de Roraima) e substituiu o Decreto 6.291/2007. Esta lei definiu a transferência de terras, as exclusões previstas e determinou que o poder executivo iria regulamentá-la.

Por conseguinte, esta regulamentação só se fez real sete anos após, nos termos do Decreto Federal nº 8.713 de 15 de abril de 2016, que estabeleceu a transferência de cerca de 4,5 milhões de hectares de terras da União ao Amapá, o equivalente a aproximadamente 31% da área total do estado. A redação do decreto determina que:

Art. 2º As terras transferidas ao domínio do estado do Amapá serão utilizadas preferencialmente em atividades agrícolas diversificadas, de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, de colonização e de regularização fundiária, permitida a adoção do regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967. BRASIL, 2019).

Neste passo, em 15 de janeiro de 2018, foi sancionada a Lei Complementar 110/2018, que regulou as terras públicas e devolutas do estado do Amapá, disciplinou sua transferência, destinação, ocupação e uso, e deu outras providências em consonância com a legislação federal agrária (AMAPÁ, 2019). Esta foi proposta como adequação estadual à Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe de novas regras para a regulamentação fundiária das terras da União localizadas na Amazônia Legal.

Para Chelala e Chelala (2019), a justificativa para o novo marco fundiário do Amapá foram as questões relacionadas ao problema histórico da transferência de terras e a ausência de titulação da terra. Fundamentou-se que a modernização da legislação viria a cumprir o papel de definir com clareza conceitos, normas e procedimentos para garantir transparência e legitimidade ao processo. Salienta-se que a Lei Complementar ainda necessita de regulamentação.

Apesar de todas estas iniciativas, nenhum hectare foi efetivamente regularizado no Amapá pelo poder executivo. Até este momento, é praticamente impossível o produtor rural conseguir um título fundiário definitivo.

Jorge (2003) comenta que na prática, para obter o direito de regularizar a terra, ainda é preciso tomar posse dela por conta e risco, edificar benfeitorias e fazer plantações, ou seja, estabelecer a posse por simples ocupação. Pela Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, o reconhecimento do direito de posse só se dá quando um cidadão está há pelo menos um ano e um dia trabalhando a terra. Após a promulgação da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, Lei de Crimes Ambientais, a situação configurada acima remete o cidadão posseiro a ficar sujeito às punições da referida Lei, uma vez que para estabelecer a posse é preciso intervir no ambiente natural para edificar benfeitorias.

Chelala e Chelala (2019) voltam a comentar que este gargalo impacta profundamente a viabilidade do negócio no Amapá. Primeiramente por reduzir o valor do principal ativo do agronegócio: a propriedade rural. Além disto, a ausência do documento de propriedade impede os agricultores de acessar programas oficiais de financiamentos, que apresentam as melhores condições do mercado.

Em 05 de maio de 2020, o Congresso Nacional aprovou o projeto de lei que facilita a transferência definitiva de terras pertencentes à União para os estados de Roraima e Amapá. Importante salientar que a Lei (14.004, de 26 de maio de 2020)

foi sancionada com quatro relevantes vetos⁴ da Presidência da República, que são: a flexibilização do uso de terras situadas na faixa de fronteira, a regularização de terras cujos títulos houvessem sido registrados em cartórios localizados fora de Amapá ou Roraima, o prazo de um ano para a União promover a identificação das glebas por meio de georreferenciamento e a transferência de terras para os dois estados mesmo que as glebas não fossem georreferenciadas.

Sob este espectro, segundo Alves (2014), para o desenvolvimento do agronegócio, considerando que o estado elabore uma política de governo que ordene a regulamentação e ocupação fundiária, teria-se uma projeção de áreas plantadas com agricultura de grãos para 2020, 2025 e 2030, respectivamente 30.000, 50.000 e 120.000 mil hectares. Entretanto, o que se observa é uma estagnação da área plantada nos últimos dois anos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo verificou que os aspectos jurídicos no que concerne ao licenciamento ambiental e gestão fundiária voltados especificamente ao agronegócio da soja no Amapá são ineficazes e com características desfavoráveis para os investimentos do setor.

Identifica-se que o agronegócio da soja encontrou no estado do Amapá um locus privilegiado para o desenvolvimento de uma “nova fronteira agrícola” se expandindo de forma espontânea nos primeiros anos, mas estagnou nos últimos três anos, a partir de limitantes do arcabouço jurídico.

O sistema de licenciamento ambiental pleno, contemplado da execução de todas suas etapas complexas e completos estudos de EIA/RIMA pode vir a ser um fator que inviabilize as pequenas propriedades (de até 15 módulos fiscais), pois além de burocrático e moroso, possui custos elevados.

Mesmo com o estabelecimento do decreto de transferência de terras de 2016, tal como a Lei 14.004/2020, ainda é praticamente impossível para o produtor obter seu título agrário definitivo, culminando em produções ainda mais caras por não possibilitar financiamento a juros subsidiados (com garantia da propriedade rural). Observa-se que a definição da saga da regularização fundiária no Amapá ainda resta remota.

O regramento jurídico brasileiro é concebido e aprovado com o intuito de atingir diversos objetivos sociais como a proteção da sociedade, do patrimônio público, dos direitos individuais, coletivos e difusos. Entretanto, falha ao entrar o desenvolvimento socioeconômico de uma região subdesenvolvida como o estado do Amapá.

Assim, diante do todo exposto, verifica-se que a hipótese inicialmente formulada foi confirmada, pois é o arcabouço normativo que cria empecilhos ao progresso de um segmento da economia que vinha investindo no estado de maneira espontânea, atraído por fatores locacionais de competitividade (ou seja, não vieram por causa de benefícios do Estado, sejam fiscais ou de outra ordem).

Tal óbice acarreta desmedida insegurança no ambiente jurídico do agronegócio, desmotiva investimentos e encarece os custos de transação, ratificando a imatura e anacrônica estrutura institucional e a falsa contradição existente entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental no Amapá.

Este presente trabalho não se finaliza nele mesmo, sendo base para pesquisas futuras na área, seja para a área jurídica ou quaisquer outras, tendo em vista a relevância da temática abordada.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Joselito Santos; CASTRO, Bruno Ricardo da S. de. **Desenvolvimento econômico no Amapá: Desafios e perspectivas a partir do agronegócio da produção da soja**. In: CHELALA, Cláudia. Economia do estado do Amapá: Desafios e perspectivas. São Paulo: Clube dos Autores, 2020.

AMAPÁ. Constituição (1991). **Constituição do Estado do Amapá**. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Amapá, 1991.

AMAPÁ. **Lei Complementar nº 0070, de 01 de Janeiro de 2012**. Dá nova redação ao artigo 12 da Lei Complementar nº 005 de 18 de Agosto de 1994, e outras providências. Assembleia Legislativa do Amapá. Diário Oficial do Estado nº 5141, de 09/01/2012.

AMAPÁ. **Lei Complementar nº 110, de 15 de Janeiro de 2018**. Dispõe sobre as terras públicas e devolutas do Estado, disciplina sua ocupação e dá outras providências. Diário Oficial do Estado nº 6601, de 15/01/2018.

APROSOJA – AP. Associação dos Produtores de Soja do Amapá. **Estado do Amapá: Potencial Agrícola**. Apresentação de Slides realizada em 20 de julho de 2016 em Maringá- SC. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.291, de 07 de Dezembro de 2007**. Transfere gratuitamente ao domínio do Estado do Amapá terras pertencentes à União, nos termos do art. 5o do Decreto-Lei no 2.375, de 24 de novembro de 1987, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 10/12/2007, p. 2.

BRASIL. **Decreto nº 8.713, de 15 de Abril de 2016**. Regulamenta a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, no que se refere à transferência ao domínio do Estado do Amapá de terras pertencentes à União. Diário Oficial da União de 18/04/2016, p. 3.

BRASIL. **Decreto nº 10.081, de 25 de Outubro de 2019**. Altera o Decreto nº 8.713, de 15 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, no que se refere à transferência ao domínio do Estado do Amapá de terras pertencentes à União. Diário Oficial da União de 25/10/2019, p. 1 – edição extra – a.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial de 30/11/1964, p. 49 (suplemento).

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 set. 2019.

⁴ Até a conclusão deste artigo científico, o Congresso Nacional não havia apreciado os vetos presidenciais mencionados.

BRASIL. **Lei n° 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 13/02/1998, p. 1.

BRASIL. **Lei n° 11.949, de 17 de Junho de 2009.** Dá nova redação à Lei no 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá as terras pertencentes à União e dá outras providências. Diário Oficial da União de 18/06/2009, p. 1.

BRASIL. **Lei n° 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]. Diário Oficial da União de 12/07/2017, p. 1- publicado texto consolidado no Diário Oficial da União de 08 set. 2017, p. 1.

BRASIL. **Lei n° 14.004, de 26 de Maio de 2020.** Altera a Lei n° 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira, e a Lei n° 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União. Diário Oficial da União de 27 mai. 2020, p. 1.

CADERNO de licenciamento ambiental. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/ultimo_caderno_pnc_licenciamento_caderno_de_licenciamento_ambiental_46.pdf. Acesso em: 01 nov. 2019.

CASTRO, G.S.A; ALVES, L.W.R. **Cerrado Amapaense:** Estado da Arte da Produção de Grãos. Macapá-AP: Embrapa Amapá, 2013.

CASTRO, G.S.A; ALVES, L.W.R. **Produção de Grãos:** potencial para geração de riqueza no cerrado do Estado do Amapá. Macapá- -AP: Embrapa Amapá, 2014.

CHELALA, Cláudia.; CHELALA, Charles. Amapá, Uma Nova Fronteira Do Agronegócio De Grãos. *In:* CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 54., 2016, Maceió/AL. **Anais...** Maceió/AL: SOBER, 2016.

CHELALA, Cláudia; CHELALA, Charles. **Soja no Amapá:** história, economia e meio ambiente. Macapá, 2019.

CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução n° 01, de 23 de Janeiro de 1986.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 Jan. 1986. Seção 1, p.2548-2549.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução n° 237, de 19 de Dezembro de 1997.**

DRUMMOND, José Augusto; PEREIRA, Mariângela de Araújo P. **O Amapá nos tempos do manganês: Um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico.** Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

EMBRAPA. Disponível em: <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos> > Acesso em: 30 set. 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 13ª ed, revista, atualizada e ampliada. Editora Saraiva. São Paulo, 2012.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. **Análise da recente transferência de terras da união para o estado do Amapá.** Disponível em: <http://direitoagrario.com/artigo-analise-da-recente-transferencia-de-terras-da-uniao-para-o-estado-do-amapa/#ftn4>. Acesso em 07 jul. 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. **Censo Demográfico do Amapá – 2000.** Rio de Janeiro, 2001.

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola.** 2016.

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola.** 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. **Produção Agrícola Municipal.** 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. **Sistema de Contas Regionais: Brasil 2015.** Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?=&t=resultados>. Acesso em: 20 nov. 2019. Publicado em 16/11/2017.

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. **Uso da Terra no Estado do Amapá – Relatório Técnico, 2004.**

Instituto de Meio Ambiente e de Ordenação Territorial do Amapá. Disponível em: <http://www.imap.ap.gov.br/conteudo/gestao/historico-fundiario-do-amapa>. Acesso em: 25 set. 2019.

JORGE, Sérgio Paulo de Souza. **Política fundiária como instrumento de ordenamento territorial.** (Dissertação de Mestrado) Brasília. UnB - CDS, 2003.

JUNIOR, Alvadi Antonio Balbinot, [et al.]. **Análise da área, produção e produtividade da soja no Brasil em duas décadas (1997-2016)** [recurso eletrônico] – Londrina: Embrapa Soja, 2017.

MARUM, Jorge Alberto Oliveira de. **Meio ambiente e direitos humanos.** Revista de Direito ambiental, São Paulo, v.7, n. 28, p. 116 – 137, out./dez. 2002.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 9ª ed. revista, atualizada e ampliada. Editora Revista dos Tribunais Ltda. São Paulo, 2014.

NASCIMENTO, Adilson Garcia do. **A reforma agrária no Estado do Amapá: O processo histórico-institucional fundiário e as consequências dos projetos de assentamento sobre a cobertura florestal** (Dissertação de Mestrado). Macapá: UNIFAP, 2009.

SÁNCHEZ, Luis Henrique. **Avaliação de impacto ambiental: Conceitos e métodos.** 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5.475.** Relator

Ministra Cármen Lúcia. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=407678>. Acesso em: 20 mai. 2020.

TAKEDA, Tatiana. **A preocupação com o meio ambiente nas últimas décadas**. Disponível em:
https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1762. Acesso em: 24 nov. 2019.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. v. 1. 906p.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. **Decisão**. Processo no. 0010330-44.2016.4.01.3100 – 6a Vara – MACAPÁ. No do registro e-CVD 00103.2018.00063100.1.00696 00032. 08 mar. 2018.

WADA, Célia. **Histórico dos movimentos ambientais no Brasil e no mundo**. 2014. Disponível em:
<http://www.cmqv.org/website/artigo.asp?cod=1461&idi=1&mo e=212&id=17071>. Acesso em: 02 mai. 2017.

Zoneamento Socioambiental do Cerrado Amapaense. Governo do Estado do Amapá; SETEC; IEPA; NOT; EMBRAPA Amapá. Macapá, 2016.