



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

**PRESERVAÇÃO DOS MANGUEZAIS E A EXPLORAÇÃO SALINEIRA NO
ESTUÁRIO APODI-MOSSORÓ: O CONFLITO JURÍDICO SOB A ÓTICA DO
DIREITO AO DESENVOLVIMENTO**

MOSSORÓ-RN



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

LUIZA BEATTRYS PEREIRA DOS SANTOS LIMA

PRESERVAÇÃO DOS MANGUEZAIS E A EXPLORAÇÃO SALINEIRA NO ESTUÁRIO
APODI-MOSSORÓ: O CONFLITO JURÍDICO SOB A ÓTICA DO DIREITO AO
DESENVOLVIMENTO

MOSSORÓ-RN

2020

LUIZA BEATTRY S PEREIRA DOS SANTOS LIMA

PRESERVAÇÃO DOS MANGUEZAIS E A EXPLORAÇÃO SALINEIRA NO ESTUÁRIO
APODI-MOSSORÓ: O CONFLITO JURÍDICO SOB A ÓTICA DO DIREITO AO
DESENVOLVIMENTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Estado, Conflito e Direitos Fundamentais

Orientador: Prof.^a. Dra. Elisabete Stradiotto Siqueira

Co-orientador: Prof. Dr. Marcus Pinto Aguiar

MOSSORÓ-RN

2020

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

P436p

Pereira dos Santos Lima, Luiza Beattrys.
Preservação dos manguezais e a exploração
salineira no estuário apodi-mossoró: o conflito
jurídico sob a ótica do direito ao desenvolvimento
/ Luiza Beattrys Pereira dos Santos Lima. - 2020.
133 f. : il.

Orientador: Elisabete Stradiotto Siqueira.
Coorientador: Marcus Pinto Aguiar.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em
Direito, 2020.

1. Crise Socioambiental. 2. Salinas. 3.
Estuário Apodi-Mossoró. 4. Direito ao
Desenvolvimento. I. Stradiotto Siqueira,
Elisabete, orient. II. Pinto Aguiar, Marcus,
coorient. III. Título.

LUIZA BEATTRYS PEREIRA DOS SANTOS LIMA

PRESERVAÇÃO DOS MANGUEZAIS E A EXPLORAÇÃO SALINEIRA NO ESTUÁRIO
APODI-MOSSORÓ: O CONFLITO JURÍDICO SOB A ÓTICA DO DIREITO AO
DESENVOLVIMENTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Estado, Conflito e Direitos Fundamentais.

Defendida em: ____ / ____ / ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Elisabete Stradiotto Siqueira (UFERSA)
Presidente

Prof. Dr. Marcus Pinto Aguiar (UFERSA)
Membro Examinador

Prof.^a Dra. Eddla Karina Gomes Pereira (UFERSA)
Membro Examinador

Prof.^a Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab (UFG)
Membro Examinador

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é a concretização de um dos propósitos de Deus em minha vida! Lembro-me, como se fosse ontem, de quando orei para obter o êxito necessário na classificação do processo seletivo e hoje, perante a minha entrega, só tenho gratidão a Deus por ter permitido o alcance de um dos meus objetivos, que foi tão almejado, tão desejado durante a minha graduação. Sim, as palavras de Deus são fiéis!

Eu poderia falar do quanto que essa jornada foi desafiante, mas, prefiro tão somente agradecer àqueles que são corresponsáveis pelo mérito, bem como aos que marcaram os meus últimos 21 meses neste ciclo que se encerra.

À minha mãe, Aracelis Pereira, por todo o amor, apoio e cuidado para conosco, que diariamente, e ousando a arriscar, incansavelmente, dedica-se na sua profissão de sacoleira para que possamos alcançar voos mais longos, sacrificando os seus; ao meu pai, Diomar Lima. Hei de recompensá-los!

À minha irmã, de sangue e alma, Camile Lorrany, por ser uma pessoa tão maravilhosa e indescritível em minha vida. Só tenho gratidão por sua existência! Te amo incondicionalmente. À minha (fada) madrinha, Maria da Cruz Pereira, por todo o seu amor, apoio, por acreditar e possibilitar a realização dos meus (nossos) objetivos. Gratidão!

À minha orientadora, Dra. Elisabete Stradiotto, que com muita dedicação, paciência, e disponibilidade tornou possível a condução desta pesquisa com louvor. Ao meu orientador, Dr. Marcus Pinto, pela disponibilidade e pelas suas orientações e contribuições tão precisas; o senhor promove, além dos ensinamentos teóricos, crescimento humano. Gratidão, professores!

A todo o corpo docente do mestrado e ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRSA, por todas as atuações valiosas (em aulas, eventos, projetos de pesquisa, rodas de conversa, etc.) que contribuíram grandemente para a nossa formação pessoal e profissional. À CAPES, que possibilitou através do programa de demanda social, o qual fui contemplada, a concretização desta pesquisa, concedendo-me auxílio e suporte material para a moradia em outro Estado e dedicação integral.

Aos meus amigos do mestrado, em especial, Vlândia, George, Vitória, Augusto, Eduarda, Germanna, Iury, Maressa, Fernanda, Victor, por toda a troca e partilha de bons momentos, experiências, aprendizagens e afago.

Aos demais familiares, em especial, minha madrinha Maria da Cruz Veras, minha tia Ana Célia, Luiza Bruna, que vibram e torcem pelo meu sucesso, concedendo-me amor, confiança e motivação.

Às minhas amigas, em especial, Maria Irene, Carol, Edinária, Alaíny, Jessinha, Débora por todo o apoio e carinho. Às “patianes”, Neilton, Anara, Laíse, Tanilo, Jessinha, Botelho, pela amizade leal e pelos momentos leves e descontraídos. A Marcos, meu namorado, pelo seu amor. Amo-te!

In memoriam à minha avó materna, Maria de Lourdes, por ter depositado em mim fé, amor, proteção e esperança por dias melhores. *In memoriam* ao meu padrinho, Joaquim Pereira, um pai em vida e em presença espiritual.

Toda essa dedicatória é para lembrar-me de que não venci sozinha e de que a gratidão mora nas almas felizes!!

RESUMO

Considerando os conflitos jurídicos relativos da exploração econômica realizada pelas empresas salineiras em Áreas de Preservação Permanente (APPs) no Estado do Rio Grande do Norte, a presente dissertação questiona se a exploração econômica das salinas em ecossistemas de manguezais no estuário Apodi-Mossoró está sendo fomentada em harmonia com o direito ao desenvolvimento enquanto um direito humano integrador. Como objetivo principal, pretende-se apresentar perspectivas teórico-jurídicas que se insiram na possibilidade de contribuir na administração ou gerenciamento do conflito. A pesquisa está estruturada em quatro capítulos conforme os objetivos específicos propostos, a saber: estudar sobre os ecossistemas de manguezais e regime jurídico; apresentar um breve panorama da exploração das salinas no Estado do Rio Grande do Norte; compreender o conflito jurídico na relação entre preservação ambiental dos manguezais e o funcionamento do setor salineiro no Apodi-Mossoró; confrontar e analisar os achados sob a mediação das categorias teóricas de análises. A pesquisa se justifica pela crise socioambiental que se agudiza a cada dia entre Estado, mercado e sociedade com vistas a discutir a eventual ocupação irregular de empreendimentos salineiros em APPs; pela superveniência do Decreto Presidencial de nº 9824/2019 que a enquadrrou como atividade de interesse social, sendo necessário qualificar as implicações jurídicas; e, pela emergência de discutir um plexo de desenvolvimento humano justo e adequado que venha a possibilitar diretrizes e bases para um crescimento econômico, sem, contudo, colocar em risco o equilíbrio ambiental. Para tanto, foram utilizados como procedimentos metodológicos: a pesquisa documental, de caráter descritivo, cuja natureza do estudo, do ponto de vista da investigação do problema, será especialmente qualitativa. Do ponto de vista das técnicas de pesquisa, de documentação direta e indireta, serão notadamente as bibliográficas e a documental. Os dados revelam que as empresas salineiras têm uma presença histórica na região que legitima sua permanência, contudo, nos últimos anos a produção do sal aumentou exponencialmente e tal expansão ocorreu de forma desregulada, avançando insustentavelmente nos manguezais. Verificou-se que as salinas que mais degradam o complexo estuarino possuíam pendências de regularização ambiental; a inexistência do dever legal do mapeamento sistemático de áreas de apicuns e salgados ocupadas pelas salinas; o viés economicista que predomina nas exposições das motivações interministeriais no processo administrativo do Decreto; a urgente necessidade de planos de recuperação e conservação para as áreas de mangues, bem como para o rio Mossoró que são os ecossistemas mais afetados pela exponente atividade. A dimensão ambiental é gravemente desrespeitada, e conseqüentemente as outras, pois segue um modelo de desenvolvimento reducionista enquanto sinônimo de crescimento econômico em razão da predominância da racionalidade econômico-instrumental nesse sistema, que está pautado muito mais na busca pela maximização dos lucros e aos níveis de produção do que com a preservação e recuperação dos complexos estuarinos. Defende-se a construção de uma nova racionalidade ambiental, tendo como parâmetro o Direito ao Desenvolvimento enquanto um direito humano integrador, que aborda os aspectos políticos, econômicos, culturais, sociais e a variável da sustentabilidade forte. Tal abordagem tem efetivamente potencial emancipador frente ao viés economicista que tem sido privilegiado pelos poderes públicos e privados. Para tanto, é preciso implementá-las numa governança para a sustentabilidade por meio de políticas públicas apropriadas que requer a mobilização de todos os atores enquanto agentes de mudança em um papel de curadoria.

Palavras-chave: Crise Socioambiental. Salinas. Estuário Apodi-Mossoró. Direito ao Desenvolvimento.

ABSTRACT

Considering the relative legal conflicts of the economic exploitation carried out by saline companies in Permanent Preservation Areas (APPs) in the State of Rio Grande do Norte, the present dissertation questions whether the economic exploitation of saline in mangrove ecosystems in the Apodi-Mossoró estuary is being promoted in harmony with the right to development as an integrating human right. As a main objective, it is intended to present theoretical and legal perspectives that fall within the possibility of contributing to the administration or management of the conflict. The research is structured in four chapters according to the specific objectives proposed, namely: to study mangrove ecosystems and the legal regime; present a brief overview of the exploitation of salt flats in the State of Rio Grande do Norte; understand the legal conflict in the relationship between environmental preservation of mangroves and the functioning of the salt sector in Apodi-Mossoró; confront and analyze the findings under the mediation of theoretical categories of analysis. The research is justified by the socio-environmental crisis that is becoming more acute every day between the State, the market and society in order to discuss the possible irregular occupation of salt works in APPs; for the supervenience of Presidential Decree nº 9824/2019, which classified it as an activity of social interest, and it is necessary to qualify the legal implications; and, by the emergence of discussing a fair and adequate human development plexus that will enable guidelines and bases for economic growth, without, however, putting the environmental balance at risk. For this purpose, methodological procedures were used: documentary research, of a descriptive character, whose nature of the study, from the point of view of the investigation of the problem, will be especially qualitative. From the point of view of research techniques, direct and indirect documentation, they will be notably bibliographic and documentary. The data reveal that saline companies have a historical presence in the region that legitimizes their permanence, however, in recent years, salt production has increased exponentially and such expansion has occurred in an unregulated manner, advancing unsustainably in the mangroves. It was found that the salt pans that most degrade the estuarine complex had pending environmental regulations; the lack of a legal duty to systematically map apicuns and salt pans occupied by salt pans; the economist bias that predominates in the expositions of interministerial motivations in the administrative process of the Decree; the urgent need for recovery and conservation plans for the mangrove areas, as well as for the Mossoró River, which are the ecosystems most affected by the exponential activity. The environmental dimension is seriously disrespected, and consequently the others, as it follows a reductionist economic development model as a synonym for economic growth due to the predominance of economic-instrumental rationality in this system, which is based much more on the search for maximizing profits and production levels than with the preservation and recovery of estuarine complexes. The construction of a new environmental rationale is advocated, and as a parameter the Right to Development as an integrating human right, which addresses the political, economic, cultural, social aspects and the strong sustainability variable. Such an approach effectively has an emancipatory potential in the face of the economist bias that has been privileged by public and private powers. Therefore, it is necessary to implement them in a governance for sustainability through appropriate public policies that require the mobilization of all actors as agents of change in a curatorial role.

Keywords: Socio-environmental Crisis. Salinas. Apodi-Mossoró Estuary. Right to Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	–	Manguezal da região da Costa Branca brasileira.....	20
Figura 2	–	Mosaico de alguns serviços ecossistêmicos dos manguezais no RN.....	21
Figura 3	–	Mosaico das salinas	42
Figura 4	–	Estuários do Rio Grande do Norte	44
Figura 5	–	Produção brasileira de sal marinho em toneladas (t) nos três maiores Estados produtores: Rio de Janeiro (RJ); Ceará (CE); e Rio Grande do Norte (RN) entre os anos A) de 1938 e B) de 1971 e 2013	46
Figura 6	–	Estuário Apodi-Mossoró do Rio Grande do Norte.....	58
Figura 7	–	Margem no estuário Apodi-Mossoró com faixa estreita de mangue com sistemas associados e planície hipersalina.....	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	–	Fichas técnicas das 20(vinte) salinas situadas no estuário Apodi-Mossoró segundo os dados do GT-Sal (2017)	59,60 e 61
Quadro 2	–	Diagnósticos sobre as APPs ocupadas pelas salinas no estuário Apodi-Mossoró e ficha técnica segundo os dados do GT-Sal (2017)	62,63 e 64
Quadro 3	–	Apresentação de resultados e propostas de recuperação segundo os dados do GT-Sal (2017)	64, 65, 66 e 67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	–	Produção brasileira de sal marinho em toneladas (t) e percentual (%) por unidades da federação (UF) nos anos de 1938 e 2013	45
----------	---	---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 OS ECOSISTEMAS DE MANGUEZAIS SOB UMA PERSPECTIVA SOCIAL E JURÍDICA.....	18
2.1 “BERÇÁRIOS DA NATUREZA”: DOS SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS PRODUTIVOS PELOS MANGUEZAIS	19
2.2 DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E REGIME JURÍDICO DOS MANGUEZAIS	23
2.2.1 SOBRE O USO E OCUPAÇÃO DE APICUNS E SALGADOS: INTERPRETAÇÃO LITERAL DA NORMA OU TELEOLÓGICA?.....	26
2.2.2 OS MANGUEZAIS PODEM SER EXPLORADOS ECONOMICAMENTE?	30
3 TERRITÓRIO DO SAL: OURO EM GRÃOS.....	34
3.1 DA COSTA BRANCA BRASILEIRA: UM APORTE HISTÓRICO DESSA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA	35
3.1.1 COMPREENDENDO O PROCESSO DE MECANIZAÇÃO DAS SALINAS TRADICIONAIS NO RIO GRANDE DO NORTE.....	40
3.1.2 O OURO BRANCO POTIGUAR.....	43
3.2 DA PRODUÇÃO DE SAL: A DIMENSÃO CONSTITUCIONAL ENQUANTO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E ATIVIDADE ECONÔMICA.....	47
4 ESTADO, CONFLITO E DIREITOS FUNDAMENTAIS NA RELAÇÃO ENTRE ATIVIDADE SALINEIRA E O MANGUEZAL NO ESTUÁRIO APODI-MOSSORÓ	52
4.1 IMPACTOS AMBIENTAIS DA ATIVIDADE SALINEIRA SOBRE OS ECOSISTEMAS DE MANGUEZAIS NO ESTUÁRIO APODI-MOSSORÓ SEGUNDO O GT-SAL:.....	55
4.1.1 ANÁLISE DAS MOTIVAÇÕES QUE ENSEJARAM A PROPOSITURA DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM FACE DO SETOR SALINEIRO	71
4.2 A CONFIGURAÇÃO DA ATIVIDADE SALINEIRA DESENVOLVIDA NO ESTADO POTIGUAR COMO DE INTERESSE SOCIAL PELO DECRETO PRESIDENCIAL Nº 9.824, DE 4 DE JUNHO DE 2019	77
4.2.1. AS DECISÕES JUDICIAIS NO JULGAMENTO DO CONTROLE DE LEGALIDADE DO DECRETO PRESIDENCIAL Nº 9.824/2019.....	84
5 DOS CONFLITOS JURÍDICOS RELATIVOS À ATIVIDADE SALINEIRA NAS APPs NO APODI-MOSSORÓ SOB A MEDIAÇÃO DO DIREITO AO	

DESENVOLVIMENTO HUMANO INTEGRADOR: UMA GESTÃO PARA A SUSTENTABILIDADE	90
5.1 PONTO DE PARTIDA: A QUEBRA DE UM PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO INSUSTENTÁVEL	90
5.1.1 DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO ENQUANTO UM DIREITO HUMANO INTEGRADOR	92
5.1.2 A VARIÁVEL DA SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO ENQUANTO UM NOVO PARADIGMA DO DIREITO NA CONTEMPORANEIDADE	93
5.2 A EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DAS SALINAS NAS APPs NO ESTUÁRIO APODI-MOSSORÓ ESTÁ SENDO FOMENTADA EM HARMONIA COM A SUSTENTABILIDADE?.....	98
5.3 CAMINHOS PARA UMA GESTÃO SUSTENTÁVEL: DA RACIONALIDADE AMBIENTAL.....	105
5.3.1 DA GOVERNANÇA PARA SUSTENTABILIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	108
6 CONCLUSÃO	114
REFERÊNCIAS	120

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda o conflito jurídico entre a preservação dos manguezais e o funcionamento das salinas. Nesse viés, os ecossistemas de manguezais, por serem áreas estratégicas e de alta fragilidade ambiental que desempenham inúmeros serviços ecossistêmicos (OKUYAMA, 2012), estão protegidos com base no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, da CRFB/88), em toda a sua extensão, como Áreas de Preservação Permanente (Lei nº. 12651/2012).

Em âmbito legal, referido regime jurídico deveria conduzir para a maximização da conservação e proteção ambiental de espaços consagrados como territorialmente protegidos, tendo em vista que a exploração econômica nesses ecossistemas somente pode ser autorizada em três casos excepcionais: atividades de interesse social, de utilidade pública ou de baixo impacto ambiental, vedando-se quaisquer ações que comprometam a integridade dos atributos que justifiquem a tutela em questão (BRASIL, 1988a).

Entretanto, em que pese os esforços normativos, as referidas áreas estão sendo constantemente ameaçadas pelas fortes interferências antrópicas no Brasil, sendo uma delas a extração de sal marinho (FERNANDES, 2012), haja vista que, a operacionalização das salinas se dá em condições peculiares, em que muitas se localizam em áreas costeiras para uma melhor viabilização na captação das águas marinhas (SANTOS E LEITE, 2011).

Considerando que a exploração da atividade em comento é citada como potencialmente poluidora, que mais impacta e degrada os ecossistemas de manguezais, e dado que o Estado do Rio Grande do Norte lidera o pódio de maior produtor nacional de sal marinho, sendo responsável por abastecer praticamente a totalidade dessa produção (95%), com inegável relevância social (mais de 60 mil empregos são gerados), econômica, financeira (R\$ 150 milhões em arrecadação de produtos) da atividade (RIO GRANDE DO NORTE, 2003; IDEMA, 2017), entende-se a necessidade de qualificar os contornos e os limites dessa exploração.

Nesse sentido, a extração do chamado “Ouro Branco” em torno de um circuito privilegiado estabeleceu um contexto conflituoso com vistas a discutir a eventual ocupação irregular de empreendimentos salineiros em áreas de preservação permanente.

Em fevereiro de 2013, o IBAMA/RN desencadeou uma operação que deflagrou ações fiscalizatórias em 35 plantas de produção de sal do Estado sobre as APP, constatando a ocupação irregular de aproximadamente 2000 hectares, resultando na lavratura de 116 autos de infração, dos quais 19 por ocupação irregular, 52 por problemas no Cadastro Técnico Ambiental, 34 por ausência de licença ambiental, 3 por descumprimento de condicionantes da licença ambiental, 4 por poluição e 4 por outras infrações (fl.s 4 do Relatório) (IDEMA, 2017).

O Ministério Público Federal (MPF), após a tomada de conhecimento dos autos deflagrados pela operação, começou a atuar no caso. Após a primeira audiência pública, foi celebrado entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA/RN) um Acordo de Cooperação Técnica (nº 17/2014), constituindo um Grupo de Trabalho de Sal (GT-Sal), que segundo os resultados do seu relatório, as áreas totais pertencentes ao setor salineiro potiguar representam 41.718ha, dos quais 30.642ha são efetivamente explorados. Destes, 3.248 ha ou 10,71% se referem às APP (margens de curso d'água, florestas de mangue e dunas), dos quais 32,80% (1077,32 ha) se concentram no Estuário Apodi-Mossoró (BRASIL, 2019 i).

Houve um acirramento do conflito após tentativas de regularização extrajudicial, com frontal discordância acerca da desocupação, culminando no ajuizamento de 18 (dezoito) ações civis públicas pelo MPF.

Tal contexto de acirramento foi agravado em um encontro político marcado pela presença de autoridade locais e de empresários do ramo, quando o Presidente Jair Bolsonaro assinou um decreto de nº 9.824, de 4 de junho de 2019, que configurou a atividade salineira potiguar nos municípios de Mossoró, Macau, Areia Branca, Galinhos, Grossos, Porto do Mangue, Pendências e Guamaré, como atividade econômica de interesse social, enquadrando-a assim, como uma das possíveis exceções legais previstas no Código Florestal, que possibilita a autorização da exploração econômica nesses espaços territorialmente protegidos.

Em resposta, o MPF pleiteou na Justiça Federal da Subseção de Mossoró, uma Ação Civil Pública (nº 0801432-95.2019.4.05.8401) em face da União Federal requerendo a nulidade do decreto presidencial em nome da violação ao desenvolvimento sustentável e por haver alternativa técnica e locacional não contemplada no processo administrativo (BRASIL, 2019 i). Há, nesse sentido, um nítido conflito que se agudiza a cada dia entre Estado, mercado e sociedade.

Diante do exposto, considerando os conflitos jurídicos relativos da exploração econômica realizada pelas empresas salineiras em APPs no Rio Grande do Norte, a presente dissertação questiona: a exploração econômica das salinas em ecossistemas de manguezais no estuário Apodi-Mossoró está sendo fomentada em harmonia com o desenvolvimento enquanto um direito humano integrador? ¹

¹ Considerando a amplitude de áreas exploradas pelas salinas no litoral setentrional do Estado do Rio Grande do Norte e prezando pela qualidade de análise dos dados, o recorte local escolhido será o do Apodi-Mossoró, em que, a princípio também se conduziria por uma pesquisa de campo, porém, em razão da pandemia causada pelo novo

Como objetivo principal, propõe apresentar perspectivas teórico-jurídicas que se insiram na possibilidade de contribuir na administração ou gerenciamento do conflito.

Como objetivos específicos, pretende-se: estudar sobre os ecossistemas de manguezais; apresentar um breve panorama da exploração das salinas no Estado Rio Grande do Norte; compreender o conflito envolto entre o manguezal e o setor salineiro no Apodi-Mossoró, em prol de: evidenciar o posicionamento e ações dos órgãos reguladores (IDEMA, MPF, Governo Federal), e investigar se o debate jurídico que se instalou está orientado por uma visão restrita do direito evidenciando a dimensão econômica em detrimento da ambiental; analisar os conflitos jurídicos relativos à atividade salineira nas APPs no Apodi-Mossoró sob a mediação do direito ao desenvolvimento humano integrador.

No primeiro capítulo iremos caracterizar os serviços ecossistêmicos produzidos pelos manguezais; estudar o regime jurídico desses ecossistemas; e apresentar as implicações da natureza jurídica dos apicuns e salgados no contexto de ocupação pelas salinas no Rio Grande do Norte. O segundo capítulo será estruturado para enunciar o aporte histórico e o processo de mecanização da exploração econômica na Costa Branca; caracterizar aspectos socioeconômicos relevantes da exploração do ouro branco; para finalmente, delimitar, sob a ótica da dimensão constitucional, os contornos da produção dessa atividade.

No terceiro capítulo será apresentado o recorte do diagnóstico de ocupação no estuário Apodi-Mossoró pelas salinas nas áreas de preservação permanente (APPs) segundo os dados do GT-Sal; analisar as motivações que ensejaram as proposituras das ações civis públicas pelo Ministério Público Federal; estudar a configuração da exploração salineira no Estado do Rio Grande do Norte como uma atividade de interesse social pelo Decreto Presidencial de nº 9824/2019; para em seguida, analisar as tomadas de decisões judiciais proferidas na ação civil pública de nº 0801432-95.2019.4.05.8401 9824/2019, em torno das discussões sobre a legalidade do mencionado ato administrativo e questões suscitadas pelo MPF no que tange à proteção das áreas de preservação permanente.

No quarto capítulo iremos expor e formular categorias teóricas de análises pautadas no Direito ao Desenvolvimento enquanto um direito humano integrador que agrega a variável da sustentabilidade; examinar se a exploração das salinas no Apodi-Mossoró está sendo fomentada em harmonia com o direito ao desenvolvimento; para finalmente, apresentar propostas contributivas de como gerenciar ou administrar o conflito em questão.

coronavírus (SARS-COV-2), configurou-se a incompatibilidade frente ao cenário de enfretamento daquela, optando-se por uma pesquisa exclusivamente documental.

Serão utilizados como procedimentos metodológicos: a pesquisa documental, de caráter descritivo, cuja natureza do estudo, do ponto de vista da investigação do problema, será especialmente qualitativa. Do ponto de vista das técnicas de pesquisa, de documentação direta e indireta, serão notadamente as bibliográficas e a documental.

As principais fontes documentais do estudo serão: as normas que regulam sobre a tutela e situações excepcionais de exploração econômica nas Áreas de Preservação Permanente; os dados do GT-Sal; as petições iniciais e sentenças proferidas nas Ações Cíveis Públicas; o Decreto Presidencial 9.824, de 2019 e o respectivo processo administrativo, no qual se analisa os pareceres e a exposição de motivos interministerial; a sentença judicial no julgamento do controle de legalidade do mencionado ato administrativo; bibliografias sobre meio ambiente, exploração econômica das salinas, sustentabilidade e direito ao desenvolvimento.

A escolha do objeto de pesquisa, se justifica pela emergência de sugerir propostas que venham a possibilitar um gerenciamento ou uma administração do conflito. Este que se enquadra em um dos maiores e mais urgentes desafios da humanidade em encontrar um plexo de desenvolvimento humano justo e adequado que venha a efetivamente possibilitar e apontar diretrizes e bases para um crescimento econômico, sem, contudo, colocar em risco o equilíbrio ambiental em prol das gerações e do fator da vida humana com dignidade (GOMES, FERREIRA, 2018). Certamente, objetiva-se também contribuir na denúncia de modelos de desenvolvimento (econômico) em crise e apontar caminhos que forneçam paradigmas pautados na sustentabilidade.

2 OS ECOSSISTEMAS DE MANGUEZAIS SOB UMA PERSPECTIVA SOCIAL E JURÍDICA

Os manguezais podem ser caracterizados como ecossistemas costeiros, presentes em zonas de transição entre ambientes terrestres e marinhos, típicos de regiões tropicais e subtropicais, que sofrem influência do regime das marés (SHAEFER NOVELLI, 1995) e que permitem a riquíssima existência de espécies de faunas e floras adaptadas ao grau de salinidade entre o ambiente aquático marinho e o continental, onde a vegetação lenhosa, popularmente conhecida como mangue, é a predominante (FRUEHAUF, 2005).

São ecossistemas autossustentáveis, chamados de os “berçários da natureza” em razão da sua preciosa dinamicidade ambiental, que desempenham importantes serviços ecossistêmicos para todos os seres vivos, exercendo papéis ecológicos, culturais, sociais e econômicos imensuráveis e diversificados, de forma que os seus benefícios não se restringem apenas as espécies que habitam o seu estuário, mas também a todos os seres vivos dos ecossistemas costeiros integrados. Ademais, destaca-se a sua importância socioeconômica, sobretudo, para aqueles que dependem diretamente do seu ecossistema, a exemplo das comunidades que moram em seu entorno (FERNANDES, 2019).

Posto isto, devem ser preservados e protegidos de ações antrópicas degradantes para cumprir o escopo constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal de 1988 que direciona a incumbência ao Poder Público em definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedando-se quaisquer ações que comprometem a integridade dos atributos que guarnecem seu sistema protetivo (BRASIL, 1988a).

Desse modo, as Áreas de Preservação Permanente (APP) representam um importante instrumento normativo de tutela ao meio ambiente, que nos termos do Art.3º, inciso II, do Código Florestal (Lei n. 12651/2012), entende-se por áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, “com funções ambientais precípuas de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, bem como, facilitar o fluxo gênico da fauna e da flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012). Logo, são áreas estratégicas e de alta fragilidade ambiental que desempenham funções socioambientais extremamente relevantes (OKUYAMA, 2012).

Entretanto, por ser um ecossistema tão dinâmico e interligado, caracterizado pelas suas diversidades de feições e de elevada produtividade biológica, sendo assim, um sistema aberto

e complexo, sobressai o questionamento da sua extensão e compartimentos, especialmente no que tange a natureza jurídica dos apicuns e salgados, haja vista que, conforme se estudará a seguir, o regime jurídico disciplina tratamentos protetivos diferenciados. Apontar as discussões em torno da natureza jurídica das áreas de apicuns e salgados torna-se relevante na medida em que é nessa brecha jurídica que podem se instalar os conflitos ambientais entre salinas e manguezais.

No entanto, apesar das riquíssimas benesses providas dos seus serviços ecossistêmicos e dos sistemas normativos protetivos, os manguezais há anos estão sendo constantemente ameaçados pela degradação antrópica, sendo a extração de sal marinho umas das principais, em que atualmente o Estado do Rio Grande do Norte é o responsável por abastecer praticamente toda a produção nacional de sal (COSTA et al., 2015).

Nesse sentido, esses referidos empreendimentos salineiros que foram se estabelecendo no curso de centenas de anos não causaram apenas relevantes impactos econômicos e sociais, como também, sérios problemas ao meio ambiente, especialmente aos mencionados ecossistemas, que recebem um tratamento constitucional de áreas de preservação permanentes com excepcionais situações que autorizam o uso e ocupação desses espaços (IDEMA, 2017). Em razão disso, no presente tópico iremos tecer aportes históricos, teóricos e legais sobre a problemática que envolve o setor e o meio ambiente em questão.

2.1 “BERÇÁRIOS DA NATUREZA”: DOS SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS PRODUTOS PELOS MANGUEZAIS

Os manguezais podem ser caracterizados como ecossistemas costeiros, presentes em zonas de transição entre ambientes terrestres e marinhos, típicos de regiões tropicais e subtropicais, que sofrem influência do regime das marés. Sua formação, além das diversificadas espécies de fauna, é constituída por espécies lenhosas típicas (angiospermas) e por micro e macroalgas (criptógamas), que se caracterizam por se adaptarem facilmente à flutuação de salinidade, bem como, pelo aspecto preponderante de colonizar sedimentos lodosos de baixos teores de oxigênio (SHAEFER NOVELLI, 1995).

Nesses ecossistemas, predominam uma vegetação lenhosa conhecida como mangues, onde a sua cobertura vegetal estabiliza a linha de costa e impede a ocorrência de erosões (THIERS, MEIRELES E SANTOS, 2016). Em razão das suas peculiaridades condicionantes de desenvolvimento², as florestas de manguezais com os maiores portes arbóreos, concentram-

² Dentre elas, necessidades de temperaturas médias elevadas acima de 20°C, altas taxas de precipitação pluviométricas acima de 1500 mm/ano, presença de solos aluviais formados por lodos finos e ricos em matéria orgânica, áreas planas e calmas protegidas da ação das ondas e alta amplitude da maré (FRUEHAUF, 2005).

se nas regiões que se aproximam da linha do Equador, resultando praticamente na inexistência desses ecossistemas em áreas continentais interiores (FRUEHAUF, 2005).

Assim, os manguezais são ecossistemas costeiros, encontrados nas áreas litorâneas de regiões tropicais e subtropicais, que sofrem influência do regime das marés, e que permitem a riquíssima existência de espécies de faunas e floras adaptadas ao grau de salinidade entre o ambiente aquático marinho e o continental, com a predominância das áreas de mangues (figura 1).

Figura 1. Manguezal da região da Costa Branca brasileira.



Fonte: Tese de Rogério Taygra Vasconcelos Fernandes, 2019.

Notabilizam-se tanto por sua dinâmica ambiental, condicionada a diversificados elementos naturais que compõem todos os elos da cadeia alimentar, quanto pela diversidade de feições e de elevada produtividade biológica que se relacionam para desencadear funções ecológicas básicas e relevantes, sendo assim, um ecossistema complexo e de muitas variáveis com complicados fluxos de energia e matéria. Nesse sentido, trata-se de um ecossistema autossustentável, pois praticamente comporta todas as suas funções nas zonas de transição, constituindo assim, um verdadeiro sistema aberto que reúne plantas, animais e as partes abióticas de seus ambientes físicos (CHRISTOPHERSON, 2012).

Dessa maneira, abriga e apresenta condições propícias para alimentação, proteção e reprodução de diversas espécies de fauna, tendo em vista que transforma nutrientes em matéria orgânica (SCHAEFFER NOVELLI, 1995). Por tal razão, considera-se como um dos ecossistemas de maior produtividade do mundo, haja vista que, a sua biodiversidade oportuna

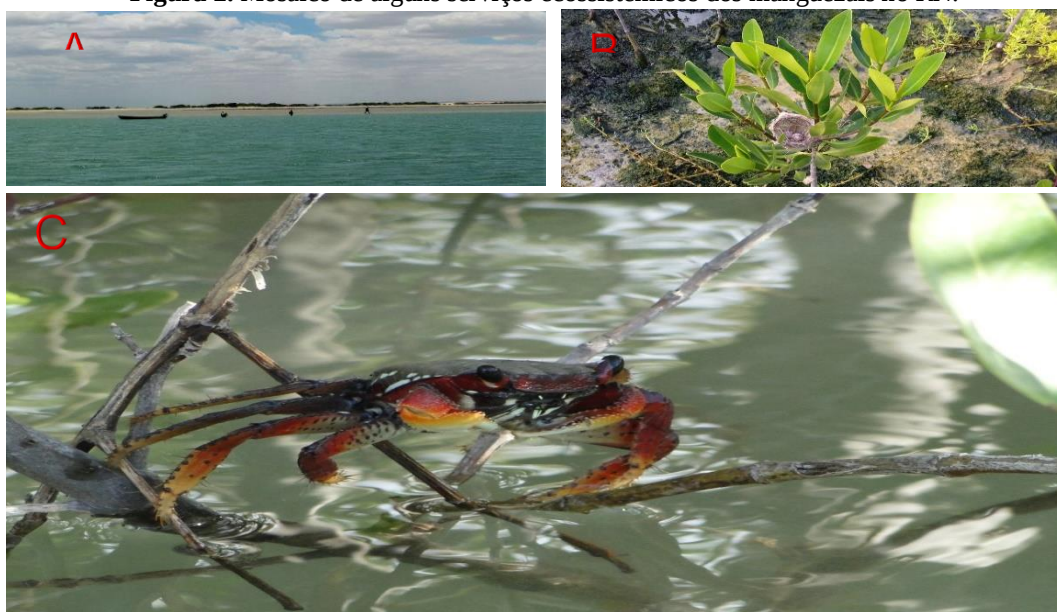
uma fonte de alimentação, desova, reprodução, fuga de predadores e crescimento de diversas espécies (THIERS, MEIRELES E SANTOS, 2016).

Essa dinamicidade ambiental dos manguezais resulta na produção de funções ecológicas básicas para a humanidade, tidas como serviços ecológicos ou ecossistêmicos que constituem verdadeiros “berçários da natureza”, reforçando com intensidade os debates ambientais que gravitam em torno de uma melhor gestão dos recursos naturais daquele ecossistema, que, diga-se de passagem, são limitados (ANDRADE; ROMEIRO, 2009; SANTOS; SILVA, 2012).

Diante disso, os serviços ecossistêmicos ou ecológicos prestados pelos manguezais, tanto de maneira direta ou indireta, podem ser divididos em quatro categorias conforme o tipo de benefício produzido, a saber: serviços de provisão, serviços de regulação, serviços de suporte e serviços culturais (FERNANDES, 2019; VICTOR, 2005).

Especificamente, os serviços de provisão incluem os serviços de produção natural de alimentos, produção natural em áreas cultivadas, recursos hídricos, ornamentais e genéticos (SANTOS, SILVA, 2012). Geram materiais ou produtos ecológicos essenciais para diversas espécies de fauna e flora e para o ser humano, proporcionando alimentação para peixes, caranguejos, ostras e mariscos diversos, que podem contribuir para a subsistência e renda de populações locais, tais como as comunidades ribeirinhas e de pescadores (PRATES, 2012), inclusive podendo chegar a atender o consumo de outras regiões (Figura 2).

Figura 2. Mosaico de alguns serviços ecossistêmicos dos manguezais no RN.



(A) Presença de pescadores no estuário do Rio Apodi-Mossoro, (B) Presença de ninho de aves marinhas em vegetação de manguezal; (C) Caranguejo em manguezal da costa branca brasileira. Fonte: Tese de Rogério Taygra Fernandes (2019).

Em virtude da colonização de sedimentos predominantemente lodosos com baixos teores de oxigênio, abrigam e proporcionam condições para alimentação, proteção e reprodução de várias espécies de fauna, transformando nutrientes em matéria orgânica, e ainda proporcionando a geração de bens e serviços (SHAEFER NOVELLI, 1995). Ademais, além de atuar na provisão e manutenção da qualidade de água doce, é um importante produtor primário do ambiente marinho, pois produz a fitomassa, em que transforma nutrientes minerais em matéria orgânica vegetal, que será fonte alimentar para a fauna costeira, provendo bens e serviços ecossistêmicos sem custos para as comunidades ribeirinhas (SCHAEFFER-NOVELLI et al., 2012).

Por seu turno, no que tange aos serviços ecossistêmicos de regulação, os manguezais atuam como um importante componente no ciclo do carbono atmosférico, sendo considerado no seio das florestas tropicais como o ecossistema mais rico em carbono, tanto na sua estrutura arbórea quanto nos sedimentos. Estes são estabilizados entre suas raízes e troncos, aprisionando poluentes e prevenindo a contaminação das águas costeiras, que também serão protegidas contra os efeitos de tempestades com a formação da cortina-de-vento pelos manguezais, pelo abrandamento da energia das ondas e das marés (DONATO et al., 2011, apud FERNANDES, 2019; SCHAEFFER-NOVELLI et al., 2012).

Por sua vez, os serviços de suporte promovem a existência de todos os outros serviços ecossistêmicos, a exemplo da existência de habitats para espécies e diversidades genéticas, que podem ser utilizados de forma contínua ou em períodos específicos pelos seres vivos, incluindo aqueles que migram diariamente para esse ecossistema em procura de alimento e abrigo, refúgio e/ou berçário terrestre ou marinho (FERNANDES, 2019; PRATES et al., 2012; UNEP, 2014). Por receber sedimentos e nutrientes de diferentes ambientes e por sua alta capacidade de sedimentação e filtração, os manguezais proporcionam a existência de grande biodiversidade de espécies que podem coexistir com o ecossistema marinho (FERNANDES, 2019).

Por fim, os serviços culturais são benesses não materiais ao qual incluem os serviços de ecoturismo, turismo cultural e/ou histórico, atratividade cênica, recreação e lazer (SANTOS, SAILVA, 2012). A recreação e o ecoturismo são um dos principais serviços ecossistêmicos culturais prestados pelos manguezais, que permitem a interação e observação dos ecossistemas que se relacionam (sistemas terrestres, marinhos e fluviais), obtidos por meio do contato e experiências das pessoas com ambientes naturais em atividades recreativas, tradicionais e de turismo, proporcionando o bem-estar de diversas pessoas e uma circulação de renda econômica para a região local (UNEP, 2014; FERNANDES, 2019).

Além disso, os manguezais constituem a base da economia de muitas regiões tropicais costeiras, desempenhando um relevante papel socioeconômico para todo o meio social, tanto fornecendo alimento para as comunidades em seu entorno, tanto possibilitando uma forma de renda para as populações pesqueiras ou exploradoras do ecoturismo, a exemplo de atividades artesanais. (NAGELKERKEN et al., 2008; LEE et al., 2014; DUKE; FERNANDES, 2019).

Destarte, os manguezais, por meio dos seus serviços ecossistêmicos, exercem papéis ecológicos, culturais, sociais e econômicos para a humanidade e para a biodiversidade do planeta, de forma que os seus benefícios não se restringem apenas para as espécies que habitam o seu estuário, como também para todos os seres vivos dos ecossistemas costeiros integrados, cabendo destacar a importância socioeconômica para todas as pessoas, sobretudo, para aqueles que dependem diretamente do seu ecossistema, a exemplo das comunidades que moram em seu entorno, que muitas vezes podem obter parte de sua renda familiar explorando os serviços ecossistêmicos produzidos pelos manguezais, a exemplo dos de provisão e os culturais. Posto isto, devem ser preservados e protegidos em prol do seu equilíbrio ambiental.

2.2 DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E REGIME JURÍDICO DOS MANGUEZAIS

O direito a um meio ambiente sadio pode ser compreendido como um direito fundamental da pessoa humana enquanto uma extensão do direito à vida, constituindo uma expressão de valor inerente à dignidade humana (MILARÉ, 2005; COSTA NETO, 2003). Nesse sentido, a preservação da sua integridade expressa um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas, garantindo saúde e qualidade de vida à população (BRASIL, 2005)³

Apesar de também possuir um cunho individual, por estar ligado à “proteção da vida, da liberdade, da igualdade e da dignidade da pessoa humana” (SARLET, 2005, P. 62), trata-se de um direito indivisível e de titularidade difusa ou coletiva, pois não pode ser fracionado individualmente ou para grupos específicos, devendo ser protegido e usufruído por todos (SIRVINKAS, 2005). Assim, a tutela do meio ambiente possui um caráter instrumental haja

³ "Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal, de um **típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão)**, que assiste, de modo **subjetivamente indeterminado**, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação - que incumbe ao Estado e à própria coletividade - de defendê-lo e de preservá-lo **em benefício das presentes e futuras gerações**, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, **os graves conflitos intergeracionais** marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social." E consta o seguinte na ementa desse aresto: "A preservação da integridade do meio ambiente: **expressão constitucional de um direito fundamental** que assiste à generalidade das pessoas." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540-1 - Distrito Federal (ADI 3.540 - MC/DF). Relator: Ministro Celso de Melo. Julgado em 01 de setembro de 2005. Diário de Justiça, Brasília, 03 fev. 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3540-MC.pdf> Acesso em: 13 set. 2020.

vista que o bem jurídico almejado engloba tanto a qualidade de vida como o meio ambiente sadio (SCHONARDIE, 2003).

Dessa forma, a esfera da proteção ambiental abrange a preservação da natureza e a manutenção do equilíbrio ecológico, cujo escopo está voltado para a tutela da qualidade do meio ambiente em prol da qualidade de vida enquanto um direito fundamental da pessoa humana. Logo, compete ao ordenamento jurídico tutelar esse interesse público enquanto necessidade social de forma coerente e eficaz (SILVA, 1998 apud SCHONARDIE, 2003)

A Constituição Federal de 1998, também chamada de Constituição Verde por ser uma das mais protetivas ao Meio Ambiente, dedica um Capítulo (VI) próprio para tal propositura, estabelecendo no seu Artigo 225 o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Art.225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade, o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988a).

No que tange a proteção ambiental dos manguezais, como o exposto, são ecossistemas que desempenham diversos serviços ecológicos para todos os seres vivos, e por tal relevância, devem ser preservados para se fazer cumprir o escopo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, razão pelo qual representa um bem de uso comum do povo, impondo-se ao poder público e à sociedade o dever jurídico de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, os ecossistemas de manguezais estão protegidos, em toda sua extensão, como Áreas de Preservação Permanente pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/12), afastando a possibilidade de serem desrespeitados por regulamentações supervenientes, sob pena de incontornável vício de legalidade e excesso de poder, tendo em vista a consagração da proibição do retrocesso do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (NIEBUHR, 2013).

Diante disso, primeiramente, deve-se compreender que as Áreas de Preservação Permanente constituem uma espécie do instrumento jurídico consagrado como Espaços Territoriais Especialmente Protegidos, que no desenvolvimento do conceito proposto por Silva (2000) *apud* Pereira e Scardua (2008) são áreas geográficas públicas ou privadas dotadas de atributos ambientais relevantes, e que visando à proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação, a proteção de recursos naturais e a integridade de toda a diversidade de ecossistemas, requer um regime jurídico de interesse público que implique na sua utilização sustentável e na sua relativa “imodificabilidade”.

Assim, as Áreas de Preservação Permanente (APP) representam um importante instrumento jurídico de tutela ao meio ambiente, que nos termos do Art.3º, inciso II, do Código Florestal (Lei n. 12651/2012), entende-se por áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, “com funções ambientais precípuas de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, bem como, facilitar o fluxo gênico da fauna e da flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012). Logo, são áreas estratégicas e de alta fragilidade ambiental que desempenham funções socioambientais extremamente relevantes (OKUYAMA, 2012).

Podem ser instituídas por lei (*ex vi legis*) em função de sua localização conforme previsão nos Arts. 4º e 5º, da Lei nº 12.651/2012, ou por declaração em ato do poder público, disciplinadas pelo art. 6º do citado texto normativo, quando relacionadas à noção das finalidades produzidas.

Nascentes de rios e córregos, encostas de morros e montanhas, topos de morro, mata ciliar, manguezais, são casos exemplares, observadas as devidas peculiaridades extraídas dos Art. 4º e incisos do comento diploma legal, como Áreas de Preservação Permanentes. Ademais, essa tutela jurídica também será estendida, com fulcro no art.6º, às áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação quando declaradas de interesse social por ato do chefe do poder executivo, desde que cumpra pelo menos umas das finalidades socioambientais elencadas pelos incisos do dispositivo, a exemplo, de conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e rocha, abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção, dentre outros (BRASIL, 2012).

Assim, os ecossistemas de manguezais que produzem inúmeros serviços ecossistêmicos ou ecológicos, conforme salientado anteriormente, são tutelados em toda a sua extensão como áreas de preservação permanente (APP), independentemente de estarem situados em zonas rurais ou urbanas, (art. 4º, inciso, VII, Lei n. 12651/2012). Para tanto, segundo o art. 3º, inciso XIII do dispositivo supracitado, entende-se por manguezal como todo o:

“Art. 3º, XXIII: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à influência da ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangues, com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina” (BRASIL, 2012).

Ressalta-se que referida proteção está reafirmada pelo Art. 3º, inciso I da Lei nº 7661, de 16 de maio de 1988, que institui, entre outras providências, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o qual prevê o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira,

consagrada constitucionalmente como um patrimônio nacional, além de conceder prioridade à conservação e proteção desses bens, sendo um deles, os manguezais (BRASIL, 1988 b).

Ademais, esses ecossistemas, conforme o art.2º, caput, da Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006, estão associados ao bioma da Mata Atlântica, que pelo Decreto nº 6.660/2008, que lhe regulamenta, os remanescentes de vegetação nativa primária e vegetação nativa secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração terão seu uso e conservação regulados, aplicando-se a todos os tipos de vegetação nativa o regime jurídico de conservação, proteção e regeneração ambiental (BRASIL, 2006).

Essas disposições legais que protegem as áreas de preservação permanente, com ênfase nos ecossistemas de manguezais, encontram fundamento na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA-Lei 6.938/81), considerada como a espinha dorsal do direito ambiental brasileiro, que tem por escopos: a preservação, melhoria e recuperação ambiental propícia à vida, buscando atender os princípios do planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; a proteção dos ecossistemas, preservando-se áreas representativas; o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas de degradação (art. 2º, incisos III, IV, V, VIII, IX), dentre outros; que são instrumentos da nossa Política Nacional do Meio Ambiente que se destinam a efetuar e efetivar um direito constitucional ao ambiente hígido e equilibrado, especialmente no que dispõe à estrutura e funções dos ecossistemas (artigo 9º, VI), (BRANDÃO, 2011).

Entretanto, por ser um ecossistema tão dinâmico e interligado, caracterizado pelas suas diversidades de feições e de elevada produtividade biológica, sendo assim, um sistema aberto e complexo, sobressai o questionamento da sua extensão e compartimentos, especialmente no que tange a natureza jurídica dos apicuns e salgados, haja vista que, conforme se estudará a seguir, o regime jurídico disciplina tratamentos protetivos diferenciados.

2.2.1 SOBRE O USO E OCUPAÇÃO DE APICUNS E SALGADOS: INTERPRETAÇÃO LITERAL DA NORMA OU TELEOLÓGICA?

Defendem Albuquerque et al (2015) que os ecossistemas de manguezais são constituídos por um complexo natural de feições interdependentes e interligadas, entre as quais incluem a vegetação de mangues, apicuns e salgados. Contudo, o vigente Código Florestal, conceitualmente, apresenta o manguezal como uma feição separada dos salgados e apicuns, de modo, inclusive, a considerá-los como áreas passíveis de um “uso ecologicamente sustentável” em atividades de carcinicultura e salinas. Nesse sentido, os autores criticam essa tutela jurídica

diferenciada, sob risco de que a pretensa proteção setorial esteja comprometida pelas formas vigentes e históricas de uso e ocupação desse ecossistema no Brasil.

Dessa forma, aduz Schaeffer-novelli (2002) que, de acordo com sua gênese, o apicum é uma das feições do manguezal, e por tal razão, deveria ser considerado e reconhecido no âmbito legislativo como parte do compartimento daquele ecossistema, sobretudo por haver uma expressa disposição legal de "manguezal, em toda a sua extensão" como APPs.

Nesse diapasão, Bigarella (1947), *apud* Medeiros et al (2014), afirma que os apicuns integram a sucessão natural do manguezal para outras comunidades vegetais, oriundos da deposição de areias finas da preamar, inexistindo uma possibilidade concreta de sequer dissociar apicum de salgado. No que tange ao uso e ocupação das referidas áreas para atividades produtivas, fomentam Meireles e Queiroz (2012) que os apicuns e salgados são partes do ecossistema de manguezal, haja vista que não é apenas composto pelos bosques de mangues, mas sim, por um conjunto de apicuns, salgados, canais de maré, gamboas, bancos de areia e argila, lagoas salinas e salobras, lagunas, lagamar, terraços marinhos e pelo mangue.

No entanto, há pesquisadores da área que argumentam pela possibilidade de distingui-los. Dispõe Santos (2005) que o apicum se constitui em uma área inundada pelas marés de sizígias (marés de lua nova e lua cheia), que associada a climas secos ou sazonalmente secos e uma baixa declividade de terreno, tornam o solo hipersalino, que geralmente supera uma concentração salina de 150 partes por mil, motivo pelo qual pode ser caracterizado pela ausência de vegetação vascular.

Por sua vez, o salgado é uma planície salina com concentrações que variam entre 100 a 150 partes por mil, exposta a inundações de maré de sizígia e quadratura (quarto crescente e minguante), motivo pelo qual, apesar do mangue não se fazer presente, é possível a existência de vegetação herbácea (SANTOS 2005).

Insta salientar que o presente tópico não tem objetivo aprofundar nesses aspectos predominantemente biológicos, mas trazer em pauta os questionamentos de que o ecossistema de manguezal pode ser compartimentando na vegetação de mangue, nos salgados e nos apicuns como feições de um ecossistema único, mas que o sistema legal desconsidera essa dinamicidade ambiental, na medida em que propõe dois tratamentos jurídicos diferentes.

A par desses argumentos, a própria Lei Federal nº 12.651/2012 em seu art.3º diferencia o ecossistema de manguezal das áreas de salgados e apicuns⁴, dispondo um capítulo específico para uso e ocupação de apicuns e salgados por atividades de carcinicultura e salinas de maneira ecologicamente sustentável, desde que observados os requisitos legais, destacando-se alguns:

Art. 11-A. A Zona Costeira é patrimônio nacional, nos termos do § 4º do art. 225 da Constituição Federal, devendo sua ocupação e exploração dar-se de modo ecologicamente sustentável.

§ 1º Os apicuns e salgados podem ser utilizados em atividades de carcinicultura e salinas, desde que observados os seguintes requisitos:

I - área total ocupada em cada Estado não superior a 10% (dez por cento) dessa modalidade de fitofisionomia no bioma amazônico e a 35% (trinta e cinco por cento) no restante do País, excluídas as ocupações consolidadas que atendam ao disposto no § 6º deste artigo;

II - salvaguarda da absoluta integridade dos manguezais arbustivos e dos processos ecológicos essenciais a eles associados, bem como da sua produtividade biológica e condição de berçário de recursos pesqueiros;

III - licenciamento da atividade e das instalações pelo órgão ambiental estadual, cientificado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e, no caso de uso de terrenos de marinha ou outros bens da União, realizada regularização prévia da titulação perante a União;

V - garantia da manutenção da qualidade da água e do solo, respeitadas as Áreas de Preservação Permanente;

§ 6º É assegurada a regularização das atividades e empreendimentos de carcinicultura e salinas cuja ocupação e implantação tenham ocorrido antes de 22 de julho de 2008, desde que o empreendedor, pessoa física ou jurídica, comprove sua localização em apicum ou salgado e se obrigue, por termo de compromisso, a proteger a integridade dos manguezais arbustivos adjacentes (BRASIL, 2012).

No que tange ao percentual de uso e ocupação, no Rio Grande do Norte, por exemplo, permite-se que até 35% das áreas de apicuns e salgados sejam ocupadas por empreendimentos salineiros, não computando nesse percentual, as salinas que tenham sido ocupadas e implantadas antes de 22 de julho de 2008, pois são consideradas como ocupações consolidadas e regularizadas.

⁴“ XIV - salgado ou marismas tropicais hipersalinos: áreas situadas em regiões com frequências de inundações intermediárias entre marés de sizígias e de quadratura, com solos cuja salinidade varia entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), onde pode ocorrer a presença de vegetação herbácea específica;

XV - apicum: áreas de solos hipersalinos situadas nas regiões entremarés superiores, inundadas apenas pelas marés de sizígias, que apresentam salinidade superior a 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), desprovidas de vegetação vascular;(BRASIL, 2002)”.

Dessa forma, o atual Código Florestal prevê a regularização das atividades e empreendimentos de salinas, cuja ocupação e implantação tenham ocorrido antes de 22 de julho de 2008, desde que o empreendedor comprove sua localização em apicum ou salgado e se obrigue, por termo de compromisso, a proteger a integridade dos manguezais arbustivos adjacentes. Contudo, Medeiros et al (2014) levanta uma crítica a esse dispositivo legal, ao alegar a dificuldade prática de se comprovar que a área ocupada por um empreendimento instalado era originalmente de um apicum e não de manguezal, haja vista que, depois de degradadas, as áreas não voltam a ter as mesmas características próprias dos ecossistemas de manguezais, pois não se regeneram, tornando-se secas, arenosas, e sem vegetação, com a aparência típica de um apicum.

De todo modo, a par das controvérsias, o uso e ocupação dessas áreas, devem observar a salvaguarda da absoluta integridade dos manguezais arbustivos, dos processos ecológicos associados e essenciais a eles, da produtividade biológica e condição de berçário de recursos pesqueiros, respeitadas as APPs, com licenciamento ambiental das suas instalações pelo IDEMA, cientificando o IBAMA.

Segundo o relatório conjunto de avaliação técnica-ambiental elaborado pelo Grupo de Trabalho do Sal (GT-Sal), no que tange a ocupação dos apicuns e salgados pela atividade salineira no Rio Grande do Norte, inexistente um mapeamento sistemático e de escala adequada no Estado que indique a porcentagem daquelas áreas ocupadas, que por lei, como visto, não deve ser superior a 35%; ademais, no que tange ao licenciamento ambiental, algumas empresas salineiras não estão licenciadas pelo IDEMA, inexistindo informações ou conhecimento sobre a regularização prévia da titulação perante a União; o estudo também salienta sobre o comprometimento da salvaguarda da absoluta integridade dos manguezais arbustivos, dos processos ecológicos e da produtividade biológica dos manguezais, em razão da incompatibilidade dessa premissa com a atividade salineira, pois as características desse empreendimento na região, por si só, ocupam e desconfiguram aqueles ambientes (IDEMA,2017).

O estudo técnico ainda corrobora com a tese de que, diante das controvérsias da natureza jurídica dos apicuns e salgados, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) elaborou a instrução Normativa MMA nº 03, de 16 abril de 2008, considerando expressamente em seu art.2º, as feições daqueles ambientes como integrantes do ecossistema de manguezal. Apontam que o manguezal, por ser um sistema aberto, interconectado e interdependente, necessita das relações de matéria e energia entre os apicuns e salgados com as florestas de mangue, sistemas hídricos estuarinos e fauna associada (IDEMA ,2017).

Apontar as discussões em torno da natureza jurídica das áreas de apicuns e salgados tornam-se relevante na medida em que é nessa brecha jurídica que podem se instalar os conflitos ambientais entre salinas e manguezais. As argumentações em defesa das áreas de apicuns e salgados como feições e compartimentos dos ecossistemas de manguezais nos leva a compreender que, é de se esperar que pelo ecossistema de manguezal ser um sistema aberto, interdepende e interconectado, os apicuns e salgados os influenciam na sua dinamicidade, razão pela qual, o uso e ocupação dessas áreas deve se dar da maneira mais ecologicamente sustentável possível, em garantia do equilíbrio ambiental em seu entorno, enquanto uma extensão dos ecossistemas de manguezais e, portanto, enquanto áreas de preservação permanente.

No que tange a ocupação dos apicuns e salgados pela atividade salineira no Rio Grande do Norte, defende-se uma maior atenção de estudos e garantias protetivas desses espaços, mas que, para tanto, exige esforços do poder público, amparando-se no dever previsto do Art. 225, da CRFB/88, em elaborar um mapeamento sistemático que indique a porcentagem daquelas áreas ocupadas no Estado, bem como, o que pode ser feito em quesito de licenciamento ambiental.

É de relevância elucidar a necessidade de trazer em pauta tais questões, pois apesar do ecossistema de manguezais serem o foco do trabalho no que tange a degradação que o setor salineiro produz, ele não pode ser visto e estudado de maneira isolada. O comprometimento da salvaguarda da absoluta integridade dos manguezais arbustivos, dos processos ecológicos e da produtividade biológica dos manguezais, também depende da compatibilidade do uso ecologicamente sustentável da atividade salineira naqueles ambientes, razão pela qual, se houver a comprovação técnica-biológica de que são integrantes dos compartimentos dos ecossistemas de manguezais, devem receber a tutela jurídica encabeçada pelo vigente Código Florestal (“manguezais, em toda a sua extensão”) como áreas de preservação permanente.

2.2.2 OS MANGUEZAIS PODEM SER EXPLORADOS ECONOMICAMENTE?

Conforme o explanado, os manguezais em toda a sua extensão são protegidos pelo vigente Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) como Áreas de Preservação Permanente (APP)⁵. Isso significa que a sua vegetação, a predominantemente conhecida como mangue, situada em áreas cujo proprietário seja um possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, deverá ser mantida e preservada por aquele. Logo, havendo um uso não autorizado, ocasionado pela supressão ou intervenção da vegetação de

⁵ Partilhamos do posicionamento crítico de Amado (2013) de que a ausência de vegetação e/ou das funções ecológicas produzidas, por si só, não descaracteriza uma área de preservação permanente.

preservação ambiental, incumbe-se ao proprietário da área o dever de promover a sua recomposição. Ademais, caso essa supressão ilegal tenha sido realizada após o dia 22 de julho de 2008, será veementemente vedado à concessão de novas autorizações de supressão da vegetação enquanto as obrigações da primeira frizam-se, a de promover a recomposição da área, não forem cumpridas (BRASIL, 2012).

O art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal de 1988 prescreve que incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedando-se quaisquer ações que comprometem a integridade dos atributos que guarnecem seu sistema protetivo (BRASIL, 1988a).

Nesse quadro, o regime jurídico do vigente Código Florestal, além de permitir o acesso de pessoas e animais para obtenção de água e realização de atividades de baixo impacto ambiental em APP, comporta algumas incisivas exceções legais de intervenção ou supressão de vegetação nativa que são: nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, cujas atividades estão elencadas, respectivamente, no art. 3º, incisos VIII, IX e X, da Lei 12.651/2012 (BRASIL, 2012).

Diante disso, segundo as disposições do art. 8º desse diploma legal, salvo as três hipóteses mencionadas de caráter excepcionais, não haverá, em qualquer circunstância, direito de regularização pelo poder público de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa. Ainda nos casos permissivos, segundo o parágrafo 3º, em caráter de urgência, dispensa-se a autorização do órgão ambiental competente para a execução de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas, podendo-se inferir que, nos demais casos, faz-se necessário à autorização do referido órgão (BRASIL, 2012).

Ressalta o regime legal de proteção das APP que a supressão de vegetação nativa protetora de dunas, restingas e nascentes, somente poderão ser autorizadas mediante caso de utilidade pública. Por sua vez, quando se tratar das restingas, na condição de fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, e dos manguezais, em toda a sua extensão, a intervenção ou a supressão antrópica nessas áreas, excepcionalmente, poderá ser autorizada em locais onde há o comprometimento das funções ecológicas dos manguezais para a execução de obras habitacionais e de urbanização inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social para população de baixa renda (BRASIL, 2012).

Segundo Azevedo (2013) a proposta original do vigente Código Florestal (Cflo) apresentava um plano de fundo ainda calcado nas concepções ruralistas, na medida em que,

atendia a critérios meramente econômicos, em detrimento do controle ambiental da atividade ou obra a ser instalada. Argumenta em duas perspectivas originárias: a primeira, de que em comparação com a legislação anterior, o vigente código teria aumentado as hipóteses excepcionais de utilidade pública e de interesse social; a segunda, de que a disposição legal do antigo Cflo que considerava como imprescindível a inexistência de alternativa técnica e locacional para a excepcional exploração de APP, teria sido intencionalmente não reproduzida no artigo 8º do novo e permissivo Código Florestal, excetuando apenas as hipóteses a serem definidas por ato do Chefe do Poder Executivo Federal que precisaria dessas exigências motivadas em procedimento administrativo próprio.

Até então, a mudança era prejudicial, haja vista que a comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional promoviam um sopesamento dos interesses econômicos, sociais e ambientais, cuja disposição inicial fragilizaria a proteção jurídica das APPs que tinha por objetivo principal preservar determinadas áreas de modo permanente (DE AZEVEDO, 2013)

Contudo, em uma Ação Declaratória de Constitucionalidade de nº 42(ADC 42/DF), de relatoria do ministro Luiz Fux, julgada em 28/02/2018, ficou determinando e consolidado que a intervenção ou supressão excepcional em áreas de preservação permanente por interesse social ou utilidade pública fica condicionada à inexistência de alternativa técnica ou locacional à atividade proposta.

Destarte, a princípio, as implicações do regime jurídico protetivo aos manguezais enquanto direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e áreas de preservação permanentes, independentemente de estarem cobertas ou não por vegetação nativa, deveriam conduzir para a maximização da conservação e proteção ambiental desses espaços, razão pela qual, a exploração econômica nesses ecossistemas só pode ser autorizada em casos excepcionais e não de maneira irrestrita.

Não obstante, a sua garantia e defesa dependem de uma responsabilidade social integrada, a qual envolve a participação de múltiplos atores em ações individuais e comunitárias e uma atuação incisiva do Estado na administração, planejamento e incentivo de condutas que possibilitem a plena concretização do direito em questão (SCHONARDIE, 2003).

Entretanto, apesar dos manguezais serem tutelados por um regime jurídico especial, por ser um ecossistema dinâmico e interligado, sobressai o questionamento da natureza jurídica dos apicuns e salgados enquanto uma extensão daqueles ecossistemas, pois, é justamente nessa discussão de dois sistemas protetivos diferenciados para um ecossistema único que pode residir ou potencializar o conflito ambiental envolto ao setor salineiro no litoral setentrional do Estado do Rio Grande do Norte. A imprecisão dos dados do “uso ecologicamente sustentável” das

salinas na região, bem como as dificuldades práticas de diferenciar compartimentos tão interligados, podem criar brechas jurídicas para uma atuação mais danosa ambientalmente.

A despeito do regime jurídico dos manguezais não autorizar a incidência de toda e qualquer exploração econômica, evidencia-se que referidos ecossistemas estão sofrendo interferências antrópicas de uma exploração insustentável⁶. O Brasil apesar de comportar a terceira maior área de manguezal (cerca de 7%) do mundo, que se distribuem em estuários, lagunas e baías, lidera os casos registrados de conflitos de ocupação, a exemplo da exploração da carcinicultura, pescas artesanais, empresas produtoras de energia, dentre outras, ocasionando uma perda e/ou mudança significativa nesses ecossistemas (FERNANDES, 2012).

Essa forte pressão antrópica advinda, principalmente, da carcinicultura, expansão imobiliária e da extração de sal marinho provocou uma taxa de até 0,3% de degradação dos manguezais entre 1980 a 2005 (FERNANDES, 2012). No que tange precisamente a extração de sal marinho, as salinas são uma das ações que mais degradam os mangues, haja vista que, muitas delas se encontram em áreas costeiras para uma melhor viabilização na captação das águas marinhas (SANTOS E LEITE, 2011).

Nesse breve panorama, tendo em vista que a exploração econômica das salinas é citada como uma das interferências antrópicas que mais impactam e degradam os ecossistemas de manguezais, passa-se a estudar o desenvolvimento da referida atividade no Estado do Rio Grande do Norte (com ênfase no Apodi-Mossoró), haja vista que é o responsável por abastecer praticamente a totalidade dessa produção nacional de sal marinho (IDEMA, 2017).

⁶ Há uma clara “tendência” de degradação mundial desses ecossistemas quando nos deparamos com dados que evidenciam que cerca de 20 a 35% das áreas de manguezais do planeta tenham sido deterioradas. Nos últimos 50 anos reporta-se uma degradação estimada de 30-50% desse ecossistema, resultando em um grande risco de extinção de 40% das espécies de faunas restritas aos manguezais (LUTHER; GREENBURG, 2009; DONATO et al., 2011). Se o ritmo de degradação continuar crescente, em 100 (cem) anos os manguezais serão reduzidos a áreas tão pequenas que sua funcionalidade restará perdida (DUKE, 2007).

3 TERRITÓRIO DO SAL: OURO EM GRÃOS

O escopo do presente capítulo é apresentar o aporte histórico da exploração econômica na Costa Branca; retratar o processo de mecanização das salinas tradicionais no Estado Potiguar; caracterizar a relevância, sob uma perspectiva social e econômica, da exploração do ouro branco; para finalmente, delimitar, sob a ótica da dimensão constitucional, os contornos da produção dessa atividade.

O sal marinho é considerado uma das matérias-primas mais importantes para a indústria química nacional, utilizado tanto na produção da alimentação (direta e indireta) quanto em outras atividades e setores importantes como o tratamento de águas, produção agropecuária e etc. Assim, a sua aplicação industrial é altamente diversificada, englobando desde a produção de artigos menos processados, como conservas, panificação, laticínios, couros e peles; até a indústria química mais elaborada como a produção de têxtil, plásticos, indústria metalúrgica e de medicamentos, inclusive amenizando o inverno em países temperados por meio do derretimento de geladas (DINIZ et al, 2015).

A indústria salineira potiguar, mesmo com as adversidades de se competir com outros mercados (internos e externos) e das dificuldades de exportação diante de um sistema de transportes inexpressivos, foi fortemente consolidada nos anos de 1930 ao final dos anos de 1950, haja vista que sua produção sempre se manteve acima de 50% da produção nacional de sal marinho (DE ANDRADE, 2018). O aumento da demanda de consumo após o desenvolvimento da indústria química na década de 1960; a implantação da política desenvolvimentista em prol de conceder recursos para mecanizar e modernizar o parque salineiro; a entrada de grupos estrangeiros no setor; e o estímulo crescente do processo de mecanização e de fusão de empresas no início da década de 1970 (que acarretou um forte processo de modernização do parque salineiro) foram fatores presentes que impulsionaram a produção de sal (CARMO JÚNIOR, 2006; SANTOS 2010).

Atualmente a extração de sal marinho no Estado Rio Grande do Norte é uma das suas principais atividades econômicas responsáveis pelo abastecimento de 95% da produção nacional, chegando a exportar para mercados internacionais, principalmente os Estados Unidos, África e Europa (RIO GRANDE DO NORTE, 2003; IDEMA, 2017).

A combinação de múltiplas condicionantes naturais como o clima quente e seco, as altas temperaturas, os ventos secos, intensa evaporação, prolongada estação de estiagem e extensas áreas alagáveis são fatores determinantes para que a produção de sal seja tecnicamente possível e economicamente viável, resultando em uma produção anual de cinco a seis milhões de toneladas, e 70 mil empregos gerados, direta ou indiretamente, em áreas que são conhecidas

como “Território do Sal” ou “Zona Salineira” ou “Costa Branca”, compreendidas entre os estuários dos rios Apodi-Mossoró, Piranhas-Açu e Galinhos-Guamaré, que atendem praticamente toda a produção nacional (DINIZ, VASCONCELOS, 2017; FERNANDES, 2019).

Diante do exposto, é inegável a relevância econômica e social advinda da exploração salineira no Estado do Rio Grande do Norte, haja vista que praticamente comporta toda a produção nacional, gerando empregos diretos e indiretos para a população, ampliando a renda e a circulação econômica, acarretando uma maior captação de impostos e aumento do Produto Interno Bruto (PIB), entre outras benesses.

Não obstante, o lucro, apesar de ser um fator almejado pelas empresas, não deve ser o único norteador das atividades econômicas (FACHIN, 2012). Nesse sentido, o desenvolvimento deve ser um meio propício para assegurar a todos uma existência digna, sendo assim, um dos sustentáculos da cidadania e dignidade da pessoa humana (fundamentos da CRFB/88 conforme o Art. 1º, II e III), que repercute nos objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art.3º, I), de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades sociais e regionais (art.3º, III) e promover o bem de todos indistintamente (art.3, IV), todos positivados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

A ordem econômica deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, conforme os ditames da justiça social, observados alguns princípios gerais, dentre eles, a propriedade privada e a sua função social, a livre concorrência, a redução das desigualdades regionais e sociais e a defesa ao meio ambiente (BRASIL, 1988 a). Não obstante, a aplicabilidade da legislação, bem como a proteção aos ecossistemas de manguezais, demanda esforços políticos, econômicos e sociais.

3.1 DA COSTA BRANCA BRASILEIRA: UM APORTE HISTÓRICO DESSA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA

No Brasil, estudos indicam que a utilização de sal marinho advém desde os períodos pré-coloniais, apesar do desconhecimento dos primeiros colonizadores que tiveram que importá-lo da metrópole, pois conforme Andrade (2018,) nas descrições feitas por Gabriel Soares de Souza sobre a costa brasileira do Rio Grande, hoje Rio Grande do Norte e Ceará, havia “muito sal feito” e uma abundância de caça e pesca pelos indígenas, o que nos leva a compreender a utilização do sal, ainda que de forma originária, pelos índios na conservação de seus alimentos.

Segundo Andrade (2018) a produção de sal no período colonial começou com a implantação de pequenas salinas pelos portugueses, uma delas as de Cunhaú no Rio Grande de

Norte, que eram exploradas para o curtimento de couro, salga de carne e peixe, bem como, para produtos de consumo e comércio entre as nascentes das povoações. Por sua vez, na segunda metade do século XVI, grandes salinas naturais na costa da capitania do Rio Grande, foram descobertas e exploradas pela metrópole lusitana, que se formavam com o represamento e cristalização natural da água do mar sem qualquer intervenção humana⁷.

Em meados do século XVII, relata De Medeiros Filho (1998, p.47), que os holandeses começaram a ter interesse pelo sal marinho brasileiro. Um espião chamado Adriano Verdonk, passou informações para o Conselho Político do Brasil Holandês sobre a existência de depósitos extensos e naturais de sal, “mais forte do que o espanhol e alvo como a neve”, que abasteciam de 45 a 50 toneladas de sal “para encher mais de mil navios”. Por volta de 1641, os holandeses já estavam estabelecidos em Guamaré/Galinhas, vindo a explorar outras salinas desconhecidas, inclusive as de Macau conforme o relatório de Gedeon Morris (MOURA 2003).

No entanto, a exploração das salinas de Guamaré, Macau e Areia Branca pelos holandeses logo foi transferida para a coroa lusitana após a dominação e expulsão daqueles das áreas produtivas. O desenvolvimento da indústria da carne seca pelos sesmeiros e a comercialização do couro dos bovinos e de pele dos caprinos e ovinos nas chamadas “oficinas rústicas” (loais que o gado era abatido, a carne salgada e o couro curtido) fez com que a atividade salineira fosse cada vez mais valorizada (ANDRADE, 2018)⁸.

Diante da ineficácia da proibição lusitana de produção de sal no Brasil(1631), o príncipe regente Dom João VI permitiu o retorno da exploração em 1801 , o qual foi benéfico para a região salineira por ter concedido ampla liberdade para comercializar o produto, mas que em contrapartida não surtiu muitos efeitos práticos, haja vista que o seu sistema produtivo, que já era rudimentar, não sofreu avanços significativos em razão dos quase cem anos da imposição proibitiva e da desorganização do comércio(ANDRADE, 2018).

Após a proclamação da independência e instauração do Império, as primeiras salinas instaladas na época foram aos poucos se apresentando insuficientes diante das crescentes demandas. Nos primeiros anos do período imperial, os pequenos e médios produtores (e não

⁷ Não há muitos questionamentos de que a produção de sal marinho nas ribeiras dos rios Mossoró e Açu já acontecia desde o primeiro século de colonização. Andrade (2018) comenta que Frei Vicente do Salvador ao descrever a sua experiência no Brasil, relatava que na capitania do Rio Grande já existiam grandes salinas voltadas para o carregamento de grandes embarcações que seriam transportadas para outros mercados consumidores da colônia, experiência também contada pelos jesuítas Francisco Pinto e Luís Figueira quando tomavam uma embarcação no Recife que ia a Mossoró para trazer sal, chegando inclusive a serem exportadas para a região sul conforme Santos (2010) e Cascudo (1995).

⁸ Dispõe Grão (1947) que possivelmente a indústria salineira tenha se iniciado no vale do Jaguaribe e se expandido para outras localidades nas proximidades dos portos, formando povoados como Açu e Mossoró no Rio Grande do Norte.

empresários com capitais ponderáveis) produziam sal para o mercado em pequena escala. Aos poucos o processo de produção que se centrava em tanques foi sendo dinamizado com a introdução de cata-ventos. Nas primeiras décadas do século XX o sal já era o primeiro e principal produto exportado do Rio Grande do Norte (ANDRADE, 2018).

Com o advento da República, segundo Bastos (1985) apud Andrade (2018) a política de Rui Barbosa nos primeiros anos do governo republicano foi altamente positiva para dinamizar a indústria de bens e consumo no país. Com isso, aponta Andrade (2018, p.85) que a produção de sal se concentrou no Estado Potiguar, mas que a estrutura da rede de transportes ainda era precária e precisava ser desenvolvida para o sucesso do empreendimento salineiro, que necessitava de incentivos que atraíssem a entrada de companhias que tivessem condições de efetuar tanto a produção, como o controle dos transportes, que até então “era feito por pequenas embarcações a vela para os portos de maior calado”.

Em outubro de 1889, foi estabelecido um novo tipo de monopólio que mudou o panorama político de exploração salineira no Rio Grande do Norte. Por meio do Decreto nº 10.413, o Governo Ouro Preto concedeu a Antônio Coelho Ribeiro Roma, por isso denominada de “Concessão de Roma”, a exploração salineira em algumas terras devolutas entre os rios Mossoró e Açu. (ANDRADE, 2018, P.85).

Nas salinas que hoje compreende a cidade de Macau, por exemplo, além de nenhum imposto sobre o sal marinho ter sido exigido em face dessa companhia beneficiada da “Concessão Roma”, o Governo Federal ainda criou uma espécie de taxa que valorou o produto no mercado (CENTENÁRIO, 1922 *apud* MOURA, 2003; CARMO JÚNIOR, 2006). É evidente que o propósito dessa concessão seria apenas uma exteriorização de quão forte a classe política influenciava a dominação da exploração do parque salineiro no Estado, a exemplo do controle exercido por mais de duas décadas pela família Albuquerque Maranhão⁹.

Carmo Junior (2006) aponta que esse monopólio desencadeou uma série de conflitos de ordem política, citando a busca pelos Estados de fortalecer o seu poder estadual perante o federal. Segundo Souza (1985), em 13 de agosto de 1897 o governador do Estado tentou apaziguar os problemas convocando uma reunião entre as partes do litígio. Houve uma tentativa de se realizar um contrato que atenuasse as demandas e reivindicações persistentes, haja vista

⁹ “A família Maranhão, importante no Rio Grande do Norte desde a época da conquista (1589) até o período republicano, mantinha uma relação com a Companhia Comércio de Navegação, através da qual dava, à mesma, vantagens comerciais e recebia apoio financeiro e político, impossibilitando-a de romper laços que se tomavam cada vez mais prejudiciais ao Estado e aos produtores.” (ANDRADE, 2018, P. 87).

que, a Companhia além de controlar a exportação do sal, impunha preços bem inferiores do mercado local para se beneficiar na exportação e no pagamento de impostos.

Aduz Andrade (2018) que os produtores individuais e algumas empresas de pequeno porte, ajuizaram uma ação em face da Empresa de Sal e Navegação, pleiteando a inconstitucionalidade do contrato que concedia o controle majoritário de produção e o comércio de sal no Estado, em nome da proteção da liberdade comercial e industrial e do direito de propriedade. Muitos salineiros, desanimados com o tratamento e os descasos que recebiam dos poderes públicos, passaram a investir em outras atividades econômicas e até mesmo transferiram sua atividade produtiva para serem investidas em outros Estados, especialmente, na região do Ceará.

Em 1920 a Concessão Roma foi anulada provocando uma ascensão positiva na produção de sal marinho no Estado do RN, além da entrada de outros grupos econômicos da região sudeste e até internacionais (CARMO JÚNIOR, 2006; FERNANDES, 1995).

Anos depois, José Augusto Bezerra de Medeiros, ao ocupar o governo do Estado no período de 1924 a 1927, entendeu que o problema da atividade salineira potiguar não era apenas político, mas também de ordem técnica. Dessa forma, tentou estimular e atrair a firma Pereira Carneiro e Cia. Ltda para a região de Macau, ao conceder 50% de isenção de imposto caso o produto sal fosse exportado para o Norte do Brasil; e 20% se exportado para os portos ao Sul de Natal; acreditava-se que essa isenção seria importante para fazer com que o Estado competisse a nível nacional, como produtor de sal de melhor qualidade (SOUZA, 1985).

No período da grande crise de estrangulamento dos mercados nacionais de 1929 a 1930, a indústria salineira do Rio Grande do Norte e dos demais Estados da região nordeste, enfrentava o problema da falta de transportes para ampliar e dinamizar a exportação do produto para outras regiões consumidoras, pois até então, não havia uma rede ferroviária expressiva, mas apenas uma em construção e caminhos carroçáveis (ANDRADE, 2018).

No período do Estado Novo, diversos institutos para defender a exportação e conter o crescimento da produção foram sendo instituídos, dentre eles, o Instituto Nacional do Sal¹⁰ por meio do Decreto-Lei nº 2300, de 06 de julho de 1940, que estabeleceu cotas de produção para os três principais Estados produtores: o Rio Grande do Norte com 60,55% da produção

¹⁰ “O instituto atuou durante 27 anos no primeiro período até maio de 1927, com a denominação de Instituto Nacional do Sal quando, pela Lei nº 3.137, passou a se denominar Instituto Brasileiro do Sal, quando o modelo intervencionista de Getúlio estava em pleno declínio, e, finalmente, em 28 de fevereiro de 1967, em pleno domínio do Governo militar, ser transformado, pelo Decreto nº 46.002, em Comissão Executiva do Sal.” (ANDRADE, 2018, P. 88).

nacional, Rio de Janeiro com 14,36% e Ceará com 12,34%, os quais juntos somavam 87,25% da produção nacional (SOUZA, 1988).

Percebe-se que as condicionantes naturais da região potiguar sempre foram propícias e relevantes para a produção de sal marinho, razão pela qual não há dúvidas de que essa exploração nas ribeirinhas dos rios Mossoró e Açu acontecia desde o primeiro século de colonização, em que grandes salinas naturais na costa da capital Rio Grande foram descobertas e exploradas por Portugal.

O desenvolvimento da indústria da carne seca e das chamadas “oficinas rusticas” valorizaram a produção da atividade salineira, eclodindo uma relação de interdependência, evidenciando a importância que a produção de sal tem para outros setores de desenvolvimento, haja vista que a introdução da política de monopolização daquele insumo pela metrópole lusitana, além de não ter sido lograda, e ter desorganizado o sistema produtivo do comércio, acarretou mais problemas para a economia local (ANDRADE, 2018, P.82).

Apesar de o processo produtivo ter se dinamizado (paulatinamente) em razão das demandas crescentes, introdução de instrumentos tecnológicos e necessidades de maiores áreas de salinas, a indústria salineira potiguar teve que enfrentar durante muitos anos o sério problema da falta de transportes para ampliar e dinamizar a exportação dos seus produtos. Mesmo diante dessas adversidades, sendo uma delas, a carência de um sistema de rede expressivo, nas primeiras décadas do século XX, o sal marinho potiguar já era o primeiro e principal produto exportado (ANDRADE, 2018; CARMO JÚNIOR, 2006).

Os novos tempos desencadearam desafios econômicos e sociais para o parque salineiro. Segundo Andrade (2018), houve um contexto de situação quase anárquica na região salineira, haja vista que as salinas artesanais, que produziam de uma forma tradicional com o domínio do trabalho manual, estavam passando por dificuldades para concorrer no mercado em razão da sua baixa produtividade e do elevado custo de produção, enquanto que outros produtores conseguiam altos financiamentos do governo para mecanizar as suas salinas e obter maiores lucros, ocasionando assim, intensos conflitos.

Diante disso, originou-se uma situação caótica em que as alternativas se mostravam cada vez mais contraditórias, pois ou as salinas passariam por uma modernização pura e simples, o qual seria excludente e concentrada (para poucos grupos econômicos); ou haveria uma reforma progressiva de modernização tecnológica (que poderia incluir um número maior de setores). A primeira medida foi a alternativa escolhida na política de governo que seria tomada nos anos seguintes, o que conduziu a atual situação de problemas vivenciados pela região salineira (ANDRADE, 2018) não apenas de ordem econômica, como também conflitos ambientais.

Ante o exposto, o resgate histórico, nos evidencia que o centro de tomada de decisões do estabelecimento, organização e desenvolvimento do parque salineiro no Estado Potiguar foi sendo configurado para o domínio de poucos grupos econômicos que se constituem com poder de influência. Detém um cunho econômico muito preponderante, mas em contrapartida, precisa ser visto entendido como apenas uma das faces do crescimento e desenvolvimento econômico, ideia que será melhor trabalhada no último capítulo.

3.1.1 COMPREENDENDO O PROCESSO DE MECANIZAÇÃO DAS SALINAS TRADICIONAIS NO RIO GRANDE DO NORTE

Apesar de o setor salineiro potiguar ter sido fortemente consolidado nos anos de 1930 ao final dos anos de 1950, época em que sua produção se mantinha sempre superior a 50% da nacional, representando o município de Macau o coração do ouro branco, os anos que se sucedera foram difíceis para as salinas (COSTA, 2013). As dificuldades de se competir com o sal marinho importado da Espanha, o chamado sal de Cadiz, e o do Estado do Rio de Janeiro, diante dos altos custos da produção, da qualidade do produto e até mesmo da dificuldade de exportação ocasionado pela rede de transporte ainda precária e insuficiente, eram desanimadoras (ANDRADE, 2018).¹¹

Com o governo de Juscelino Kubitschek (1955/69) e a criação de um organismo para viabilizar as propostas da política desenvolvimentista, dentre elas a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), os produtores começaram a se movimentar para buscar uma possível concessão de recursos em prol de mecanizar as indústrias salineiras, em especial, as de grande porte, e pressionar o poder público para que um porto no litoral potiguar fosse construído (ANDRADE, 2018).

Assim, o II Plano Diretor da SUDENE, que operou de 1963 a 1965, fomentou pela necessidade da implementação de uma indústria de grande porte para viabilizar a modernização dos setores industriais que operavam artesanalmente, para que as dificuldades, incluindo as de ordem natural, fossem vencidas e o mercado interno abastecido (CARMO JÚNIOR, 2006), em resposta ao aumento expressivo do consumo de sal após o desenvolvimento da indústria química na década de 1960 (COSTA, 1993; MELO et al., 2008).

No entanto, a política de incentivos fiscais desenvolvida pelo Plano Diretor da SUDENE não foi de exclusividade para as empresas nacionais. Ela foi estendida aos grupos estrangeiros

¹¹Só a título de compreensão, até a construção do Terminal Salineiro de Areia Branca – TERMISA, ou Porto Ilha de Areia Branca, o sal marinho era transportado por meio de barcaça até navios ancorados em alto mar, o que era um processo muito custoso e que limitava a capacidade de escoamento de sal da região, pois às vezes, um ritmo de menos de 800 toneladas/dia demorava em média 15 dias para o seu completo carregamento (FEMENICK, 2007).

que se interessavam em investir nesse ramo de exploração, o que culminou num processo chamado de “desnacionalização”, monopolização e extinção das pequenas salinas no Estado, pois foram incorporadas por grupos estrangeiros que recebiam financiamento nacional. Assim, as empresas de médio e pequeno porte, que perpassavam por dificuldades, ao invés de receberem um tratamento diferenciado, correram o risco de serem extintas ou incorporadas por grupos estrangeiros mais fortes economicamente (CARMO JÚNIOR, 2006).

Dessa forma, a SUDENE com escopo de se fazer cumprir essa “aparente” política desenvolvimentista, concedeu amplos incentivos fiscais que atraíram investimentos internacionais para o Nordeste, facilitando o estabelecimento de multinacionais no parque salineiro do Rio Grande do Norte (SOUZA, 1988 apud COSTA, 1993, p.29)¹².

Com a incorporação das pequenas salinas e a introdução da tecnologia no início da década de 1970 (CARMO JÚNIOR, 2006), desencadeou-se um estímulo no processo de mecanização e de fusão de empresas, em que aqueles que possuíam um capital significativo, adquiriram as áreas produtivas de alguns pequenos e médios produtores, e com ela, o aumento da produtividade. Consequentemente, em muitos casos houve até mesmo a proletarianização dos pequenos produtores que até então possuíam os meios de produção (CARVALHO JÚNIOR, 1983, apud COSTA, 1993).

Com o passar do tempo, essa incorporação acontecia de uma forma mais intensa entre as empresas de médio e grande porte, enquanto que as pequenas salinas artesanais, muitas delas de mão de obra familiar, continuaram exercendo essa atividade em condições precárias (ANDRADE, 2018). Esse processo desencadeou uma concentração tão forte que em 1971 poucas empresas conseguiram permanecer no mercado local, dentre elas, apenas seis se destacaram como grandes produtoras: a Comércio e Navegação, a Henrique Lage Ind. Com. S.A. e a Salinas São Paulo S.A., sediadas em Macau, e a SOSAL S.A., Salinas Guanabara S.A.

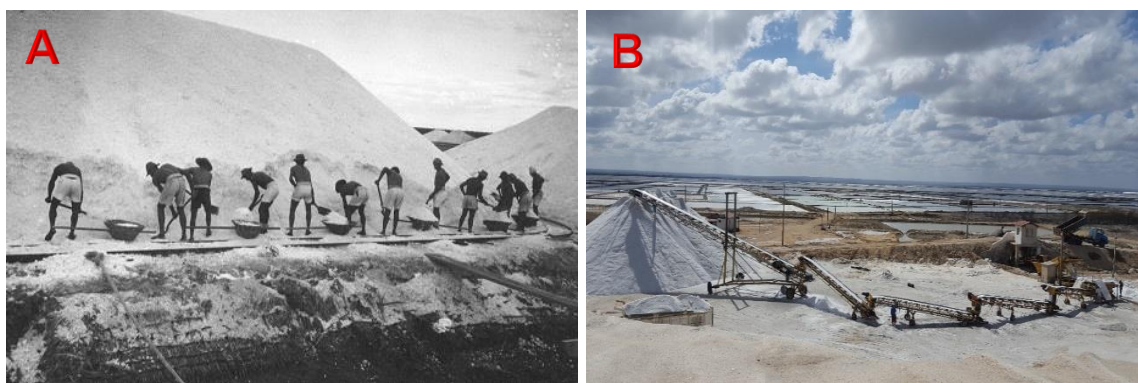
¹² Uma das obras que é referência para o debate da atuação da SUDENE, é “Elegia para uma re(li)gião”, de Francisco de Oliveira. A SUDENE se constituiu com o escopo da emergência de um planejamento regional para o Nordeste que atenuasse ou pelo menos promovesse a contenção das disparidade regionais por meio do papel ativo do Estado numa intervenção planejada para a “condução e orientação das atividades econômicas” (OLIVEIRA, 2008, P.138). Entretanto, sobretudo com o plano de isenções fiscais, a (aparente) integração econômica aconteceu sem alterar a relação de subordinação existente, tendo em vista que resultou em uma expansão centralizada pois, o capital apenas era “gerado” na região do Nordeste e, após, retornava para o centro do sistema (na região Sudeste) ou para o exterior, agravando ainda mais o contexto que é marcado por profundas desigualdades socioeconômicas (OLIVEIRA, 2008). Interessante a crítica de Mendes (2018) ao expor que mesmo após décadas de Elegia a obra ainda representa um quadro fiel do Brasil, pois, muitos dos seus problemas sociais resultam de velhas contradições não resolvidas.

e F. Souto Ind. Comércio S.A., situadas em Areia. Branca. A SOSAL e Comércio e Navegação que eram as duas mais importantes (SOUZA, 1985; ANDRADE, 2018.)

As multinacionais e os grupos nacionais que conseguiram os incentivos fiscais distribuídos pela SUDENE foram progressivamente se fortalecendo e controlando a produção salineira potiguar, sobretudo as de capital estrangeiro que recebiam tratamentos diferenciados, conforme alegavam as firmas tradicionalmente nacionais (ANDRADE, 2018).

Segundo Fernandes (1995) e Santos (2010) os primeiros anos da década de 1970 foram marcados pelo forte processo de modernização do parque salineiro do Rio Grande do Norte. Apesar de grandes unidades produtoras estarem se estabelecendo no mercado interno, muitas pequenas e médias salinas vinham sendo paralisadas e abandonadas, ocasionando sérios problemas sociais, dentre eles, o desemprego de inúmeros trabalhadores que, diga-se de passagem, eram submetidos a precárias condições de trabalho (figura 4).

Figura 3. Mosaico das salinas



(A): Trabalhadores retirando o sal da grande pirâmide para o carregamento das barcaças (Macau-RN). Uso do balaio. Fonte: arquivo de Francisco Gama, foto de 1937. (B): vista de uma salina artificial mecanizada na região da Costa Branca brasileira. Fonte: Rogério Taygra Fernandes(2019).

Em 2013, Diniz et al (2015) fizeram o mapeamento das salinas artesanais existentes no Estado do Rio Grande do Norte, em que constaram a presença de pequenas salinas que utilizam técnicas tradicionais, como pás e carros-de-mão, em pequenos núcleos nos municípios de Grossos (salinas Boi Morto, salinas do Coqueiros e salinas do Córrego), Mossoró (Salinas Esperança), Areia Branca (Salinas Upanema) e Guamaré, em que além de figurarem como importantes para a economia local, constituem um patrimônio histórico, natural e arquitetônico, em virtude de utilizarem típicas técnicas desenvolvidas nos primórdios da exploração dessa atividade. Ademais, desde a última década do século XX a maioria das salinas de grande porte foi adquirida por empresas de capital nacional.

Ante o exposto, o investimento no setor salineiro por parte de grandes empresários com o refinamento e a introdução de novas tecnologias foram fatores que estimularam o processo de modernização das salinas tradicionais no Estado em prol de aumentar a produção e atender a maior gama de mercados. Assim, as estruturas produtivas foram sendo paulatinamente e progressivamente substituídas por outras mais modernas e mecanizadas, ao passo que, o controle dos meios de produção ficou centralizado nas mãos de poucos. Diante desse contexto, passa-se a estudar a lógica produtiva que fomentou a consolidação dessa atividade econômica, para em seguida, apresentar a dimensão constitucional do seu exercício.

3.1.2 O OURO BRANCO POTIGUAR

Considerado uma das matérias-primas mais importantes para a indústria química nacional, o sal marinho é usado tanto na produção da alimentação (direta e indireta) quanto em outras atividades e setores importantes como o tratamento de águas, produção agropecuária e etc. Assim, a sua aplicação industrial é altamente diversificada, englobando desde a produção de artigos menos processados, como conservas, panificação, laticínios, couros e peles; até a indústria química mais elaborada como a produção de têxtil, plásticos, indústria metalúrgica e de medicamentos, inclusive amenizando o inverno em países temperados por meio do derretimento de geladas (DINIZ et al, 2015)¹³.

Em âmbito regional, o setor salineiro do Rio Grande do Norte participa de uma divisão territorial econômica onde a produção do sal, a sua distribuição, circulação e consumo interno e externo, concretizam um propício circuito comercial, haja vista que a combinação de diversos fatores naturais, como o relevo, o clima, solo, ventos, elevadas salinidades da água marinha nos estuários, facilitam e proporcionam a obtenção via evaporação (PAIVA FILHO, 1987 apud COSTA et al., 2013).

Assim, a costa semiárida do Estado Potiguar se destaca entre um dos maiores produtores de sal marinho do Brasil, sendo que a totalidade da sua produção é oriunda de um trecho de linha de costa côncavo em relação ao Atlântico, denominado Costa Branca da Costa Semiárida Brasileira, que apresenta condições climáticas favoráveis para uma alta produtividade. Além disso, as áreas das planícies flúvio-marinhas dos rios Mossoró e Açu e da planície de maré de Galinhos-Guamaré, apresentam maior potencial para a referida produção nacional em virtude

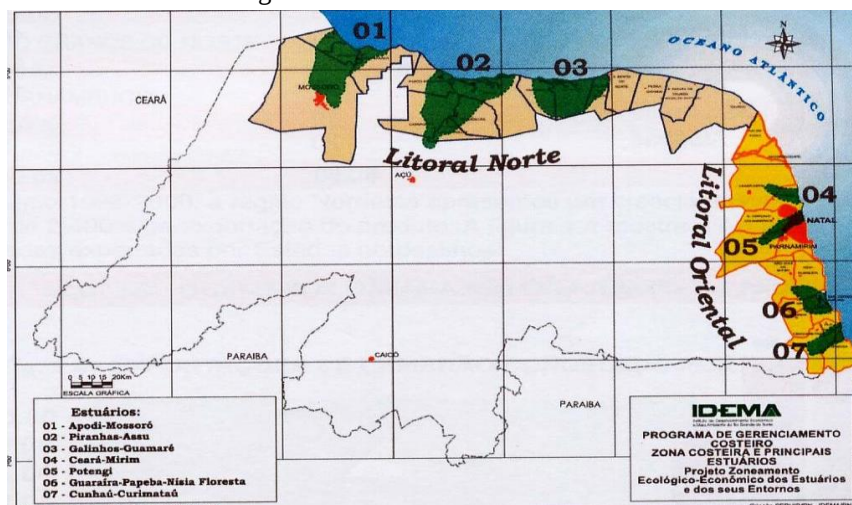
¹³Ademais, desde 1953, por meio da Lei nº 1.944, é obrigatória a iodetação do sal de cozinha destinado ao consumo humano. Segundo dados do Ministério da Saúde, após seis décadas de intervenção, observou-se uma significativa redução de distúrbios por deficiência de iodo no país, haja vista que durante a década de cinquenta, cerca de 20% da população brasileira sofria de doenças associadas, caindo de 20,7% em 1955 para 1,4% no ano de 2000 (ANVISA, 2014). Logo, percebe-se que em âmbito nacional e internacional, as benesses do sal marinho vão além de suas funções industriais, como também humano sanitário.

de algumas condicionantes naturais, a saber: posto os solos serem menos permeáveis; presença de transporte longitudinal de sedimentos e o assoreamento dos estuários por parte das dunas móveis ser diminuto; a salinidade natural da água ser mais elevada devido ao maior confinamento dela no continente, dentre outros.(DINIZ E VASCONCELOS, 2017).

Nesse sentido, a combinação de múltiplas condicionantes naturais (como o clima quente e seco, as altas temperaturas, os ventos secos, intensa evaporação, prologada estação de estiagem e extensas áreas alagáveis) são fatores determinantes para que a produção de sal seja tecnicamente possível e economicamente viável, resultando em uma produção anual de cinco a seis milhões de toneladas, e 70 mil empregos gerados, direta ou indiretamente, em áreas que são conhecidas como “Território do Sal” ou “Zona Salineira” ou “Costa Branca”, compreendidas entre os estuários dos rios Apodi-Mossoró, Piranhas-Açu e Galinhos-Guamaré, que atendem praticamente toda a produção nacional de sal (DINIZ, VASCONCELOS, 2017; FERNANDES, 2019).

Dessa forma, atualmente existem sete estuários no Rio Grande do Norte: quatro no litoral oriental (Ceará-Mirim, Potengi, Guaraira-Papoba-Nisia Floresta e Cunhú-Curimataú) e três no litoral norte (Apodi- Mossoró, Piranhas Assu e Galinhos-Guamaré) conforme a figura 5, que são responsáveis por grande parte da totalidade da produção de sal do país, destacando-se o município de Macau como o maior produtor do estado, e o de Mossoró como o polo principal para essa atividade, ensejando assim, grande relevância no âmbito econômico (COSTA et al., 2015).

Figura 4- Estuários do Rio Grande do Norte.



Fonte: Rio Grande do Norte (2004)- IDEMA.

Somente a partir do ano de 1938 que passou a constar os dados nacionais da produção de sal no Anuário Estatístico do Brasil, editado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística – IBGE. A par do quadro histórico das dificuldades que o setor salineiro potiguar enfrentava a época, percebe-se que mesmo diante das adversidades o Estado liderava a produção nacional em um percentual de 72, 79% (DINIZ et al, 2015) ¹⁴(Tabela 1):

Tabela 1 - Produção brasileira de sal marinho em toneladas (t) e percentual (%) por unidades da federação (UF) os anos de 1938 e 2013

PRODUÇÃO DE SAL MARINHO NO BRASIL				
UF	1938		2013	
	t	%	t	%
PA*	---	---	---	---
MA	18.145	2,40	---	---
PI	5.000	0,66	8.000	0,1
CE	42.756	5,66	108.000	1,5
RN	549.494	72,79	5.589.000	94,5
PB	3.057	0,40	---	---
PE	4.757	0,63	---	---
AL	1.086	0,14	---	---
SE	38.263	5,06	---	---
BA	9.458	1,25	---	---
ES	62	0,01	---	---
RJ	82.793	10,96	206.000	2,9
BRASIL	754.871	100	5.911.000	100

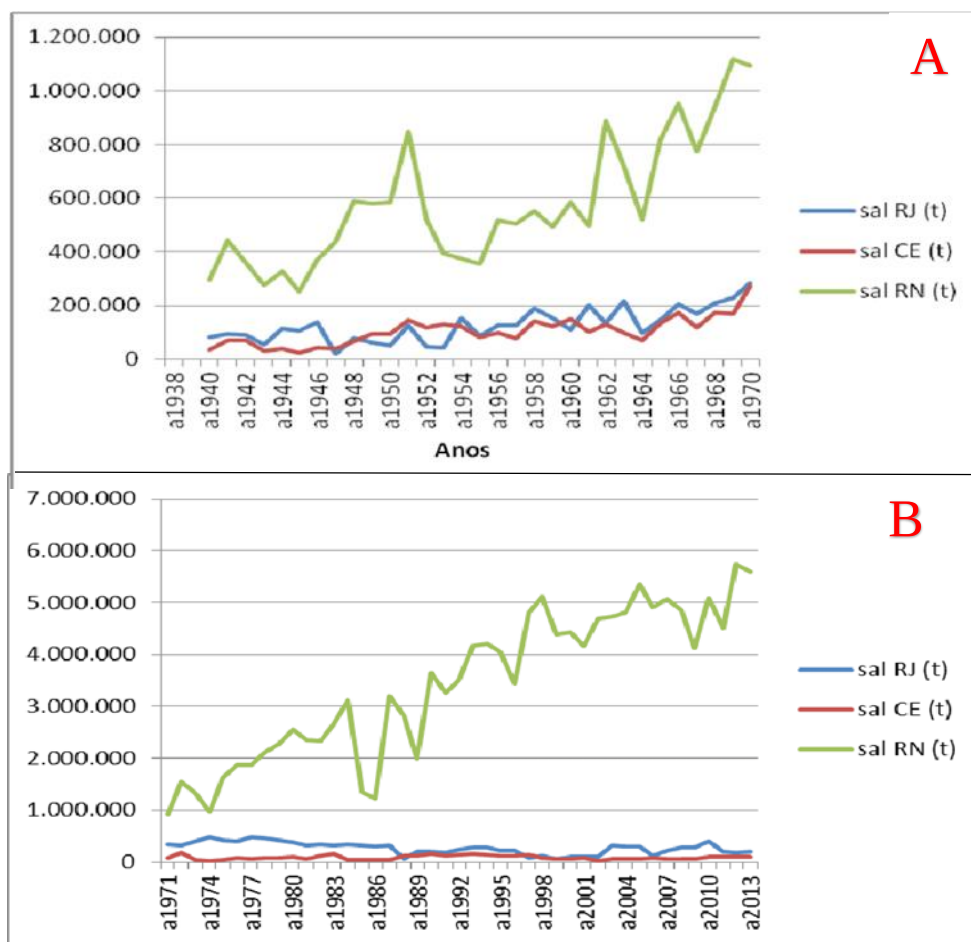
Fonte: DINIZ et al (2015); Anuário Estatístico do Brasil – 1953 e Sumário Mineral Brasileiro ano de 2014.

*A produção de sal marinho no Pará só foi registrada oficialmente a partir de 1944.

Em menos de cem anos, com o advento da produção mecanizada, a extinção, fusão ou incorporação de pequenas e médias salinas por grandes grupos nacionais ou estrangeiros, somado aos incentivos fiscais e uma rede de transporte que passou a atender a demanda de circulação do produto, a produção brasileira de sal marinho em toneladas no Rio Grande do Norte saltou de 549.494 no ano de 1938, para 5.589.000 no ano de 2013 (DINIZ et al (2015).

Figura 5: Produção brasileira de sal marinho em toneladas (t) nos três maiores estados produtores: Rio de Janeiro (RJ); Ceará (CE); e Rio Grande do Norte (RN) entre os anos A) de 1938 e 1970 e B) de 1971 e 2013.

¹⁴Uma discussão sobre o empreendedorismo no setor salineiro pode ser vista no texto “Inovação tecnológica na produção brasileira de sal marinho e as alterações sócioterritoriais dela decorrentes: uma análise sob a ótica da Teoria do Empreendedorismo de Schumpeter.”, em que os pesquisadores apresentam os cinco casos da teoria schumpeteriana aplicados à economia salineira que podem ser considerados como fatores contributivos para o crescimento tão exponencial do setor (DINIZ et al, 2015).



Fonte: DINIZ et al (2015). A) Anuário Estatístico do Brasil- Anos de 1941/1945, 1946, 1947, 1949, 1951, 1953, 1954, 1955, 1957, 1960, 1961, 1963, 1966, 1969 e 1972. B) Anuário Estatístico do Brasil- Anos de 1972, 1975, 1978, 1981, 1987/1988, 1991, 1994 e 1997; Sumário Mineral Brasileiro- anos de 1992 a 2014; e Anuário Mineral Brasileiro anos de 1995 e 2004.

Os dados coletados pelos pesquisadores no Anuário Estatístico do Brasil (1938-2013) sobre a produção brasileira de sal marinho em toneladas no Estado do Rio Grande do Norte podem ser concatenados com o aporte histórico apresentado: As figuras externam os dados históricos e econômicos apresentados anteriormente: percebe-se que nos anos de 1930 e final dos anos de 1950, mesmo com as desfavoráveis que a indústria salineira potiguar teve que se desvencilhar, a exploração se consolidou, apresentando-se sempre superior a 50% da produção nacional. Há de se destacar que, a partir do final dos anos 1960 e notadamente no início da década de 1970, a produção salineira do RN, salvo o ano de 1974, apresentou-se sempre superior a 1.000.000 de toneladas (t), evidenciando a influência que os fatores do desenvolvimento da indústria química; da implantação da política desenvolvimentista; do processo de mecanização e de modernização do parque salineiro; proporcionaram para esse impulso produtivo. Em outras palavras, há uma consolidação extremamente forte de um mercado que apresenta um crescimento contínuo e que historicamente reputa-se de densa contribuição para a atividade econômica potiguar.

Segundo os dados da Agência Nacional de Mineração (ANM) a produção nacional de sal gema e sal marinho em 2015 foi estimada em 7,7 milhões de toneladas (Mt). Deste total, 6,2 Mt foram de sal marinho, cujo o Estado do Rio Grande do Norte foi responsável por abastecer, aproximadamente, 5,9 Mt, representando 95% da produção nacional. Logo, o setor salineiro potiguar lidera o pódio de maior produtor da mencionada atividade econômica, chegando a abastecer mercados internacionais, principalmente os Estados Unidos, África e Europa (RIO GRANDE DO NORTE, 2003; IDEMA, 2017).

Diante do exposto, o crescimento exponencial da exploração de sal marinho no Estado do Rio Grande do Norte, potencializado pela existência de fatores que propiciam a alta produtividade, a exemplo das condicionantes naturais, faz com que o setor salineiro em questão lidere os números de produção enquanto maior produtor nacional, expandindo para além do âmbito regional, as relevâncias de ordem econômica, social e financeira da atividade. Posto isso, defende-se que, a exploração das salinas deve sim ser fomentada, todavia, em harmonia com outras searas do direito ao desenvolvimento.

3.2 DA PRODUÇÃO DE SAL: A DIMENSÃO CONSTITUCIONAL ENQUANTO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E ATIVIDADE ECONÔMICA

A Ordem Econômica pode ser compreendida como uma parcela da ordem jurídica da economia, constituída por um conjunto de normas (princípios e regras) que institucionalizam um determinado modo de produção econômica, organização e funcionamento. No tocante a esse imbricado, o direito (mundo do dever-se) atua na institucionalização e conformação do processo econômico (mundo do ser) para viabilizar a concretização de determinados fins políticos do Estado (GRAU, 2017).¹⁵

Dessa forma, o modo de produção, organização e funcionamento da atividade a ser explorada serão disciplinados por normas da política econômica conforme o sistema econômico adotado, em que, compreende-se que a Constituição Federal de 1988 opta por um sistema capitalista, tendo em vista que as relações sociais de produção estão amparadas em princípios básicos desse sistema, tais como, a livre iniciativa, apropriação privada dos meios de produção e livre concorrência (KÖHLER, 2003).

Não obstante, o lucro, apesar de ser um fator incessantemente visado pelas empresas, não deve ser o único norteador das atividades econômicas, pois, a despeito da sua importância, deve estar vinculado ao desenvolvimento nacional e ao alcance de objetivos preceituados

¹⁵Nesse sentido, há diversas disposições da ordem econômica contidas pela Constituição Federal de 1988 que devem ser interpretadas e aplicadas numa perspectiva macrojurídica, haja vista que, engloba outros contextos além do econômico, como o político, social e da justiça social (GRAU, 2017).

constitucionalmente, como o da erradicação da pobreza e da marginalização (FACHIN, 2012). Assim, a ordem econômica consubstancia um meio para a construção do Estado Democrático de Direito (GRAU, 2017), em prol de uma sociedade (re) estruturada para o estabelecimento da igualdade, do bem-estar social e da consolidação da democracia (KÖHLER, 2003).

Desse modo, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa constituem a base da ordem econômica do Estado Brasileiro (art.170, caput, da CRFB/88) compreendidos como princípios políticos constitucionalmente conformadores, pois “explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte” (CANOTILHO, P. 172, 1995 apud KÖHLER, 2003), além de estarem assegurados como fundamentos da República Federativa do Brasil enquanto Estado Democrático de Direito.

Além disso, tem-se por finalidade assegurar a todas as pessoas uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país (art. 170, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, da CRFB/88) (BRASIL, 1988).

O princípio da livre iniciativa assegura que, salvo as exceções legais, todas as pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, possuem autonomia e faculdade de criar e explorar uma atividade econômica a título privado, sem se condicionar a autorização de órgãos públicos (ARAÚJO; JUNIOR, 2016). Assim, entendido como princípio corolário da livre concorrência, concede abertura jurídica aos particulares para competirem entre si, desde que em segmento lícito (TAVARES, 2011). Logo, as empresas, que refletem um poderio econômico, possuem a liberdade e autonomia nas tomadas de decisões por seus representantes para empreender, investir, organizar e contratar sem quaisquer restrições estatais ou interferências externas (SHUARTZ, 1997 apud KÖHLER, 2003).

Não obstante, a finalidade da ordem econômica está voltada para assegurar a todos uma existência digna, sendo assim, um dos sustentáculos da cidadania e dignidade da pessoa humana (fundamentos da CRFB/88 conforme o Art. 1º, II e III), que repercute nos objetivos fundamentais da República, de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art.3º, I), de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades sociais e regionais (art.3º, III) e promover o bem de todos indistintamente (art.3, IV), todos positivados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Em razão disso, dentro de um contexto constitucional que está orientado pela concretização dos ditames da justiça social, as liberdades de desenvolvimento do quadro das empresas devem se submeter a certas limitações impostas pelos poderes públicos, bem como aos princípios gerais da atividade econômica, considerados “limites de possibilidade” e “balizadores da ordem econômica” (FERRA JR; DINIZ; GEORGAKILAS P.47 apud KÖHLER, 2003) para coibir que abusos sejam cometidos, pois se entende que, a liberdade da empresa apenas será legítima quando exercida no interesse social (o que a torna ilegítima quando estruturada apenas para o lucro e interesses comerciais) (KÖHLER, 2003).

É nessa perspectiva que, malgrado a propriedade privada ser um direito garantido constitucionalmente pelo art. 5º, XXII, o seu uso, que atribui poderes e faculdades ao titular de usar, gozar, dispor, reivindicar, não é absoluto, pois, existem interesses públicos maiores no Estado Social, sendo um deles o atendimento da função social da propriedade (atuando como direito e princípio da atividade econômica pelo art. 5º, inciso XXIII c/c art. 170, inciso III, ambos da CRFB/88). Nesse sentido, a propriedade privada se insere dinamicamente no processo produtivo enquanto bens de consumo e bens de produção (ARAUJO; JUNIOR, 2016)¹⁶.

Logo, a função social transforma o direito subjetivo da propriedade ao ampliar a finalidade desse bem para além da satisfação dos interesses do proprietário, legitimando a vedação do exercício de determinadas faculdades, ensejando assim, um complexo de condicionantes para que o proprietário exerça seus poderes, incidindo tanto obrigações (de ações e abstenções) no âmbito do direito privado como no âmbito do direito público em prol do uso racional da propriedade e dos recursos ambientais (CUSTÓDIO, 1993). Desse modo, o referido princípio pode incidir sobre o direito de propriedade sob, pelo menos, três perspectivas: privação de determinadas faculdades; obrigação de exercitar determinadas faculdades; e o complexo de condições para o exercício de faculdades atribuídas (MORAES, 1999).

Nesse tocante, a função social conforma os elementos e os fins da propriedade para que determinadas políticas públicas de bem-estar coletivo sejam atendidas, impondo-se um poder-

¹⁶ Interessante as reflexões de Jean Jacques Rousseau em sua obra “Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade Entre os Homens”, publicada em 1755, ao relatar que o sistema de desigualdades política e moral não se justifica pelas desigualdades físicas e naturais da espécie humana, mas sim, pelo surgimento da propriedade privada que, com efeito, rompe com a igualdade (ao passo que se consiste em diferentes privilégios de uns sobre os outros) e origina os conflitos (ROUSSEAU, 2017). Trazer em pauta essas contribuições da mencionada produção bibliográfica, conjuntamente com as normativas da Ordem Econômica, tornam-se relevante na medida em que corroboram com a diretriz de que os postulados da livre iniciativa e da propriedade privada, voltados no presente trabalho para o setor salineiro na exploração da atividade econômica de sal marinho, não devem ser aniquilados ou de todo afastados, mas, tão somente, estarem em harmonia e em respeito com os princípios conformadores, dentre eles, o da função social da propriedade e defesa do meio ambiente.

dever ao proprietário (GRAU, 2017). No que tange as áreas de preservação permanente, a função social atua tanto em obrigações de fazer, que devem estar em conformidade com o cumprimento da função socioambiental, tanto em abstenções, ao privar determinadas faculdades, delimitando os contornos e limites do direito de propriedade, conforme se extrai das disposições do regime jurídico desses espaços territorialmente protegidos, cujo uso e supressão se dão em situações excepcionais e na ausência de alternativas técnicas e locacionais (JELINEK, 2006).

Até mesmo o reconhecimento das hipóteses excepcionais que autorizam a ocupação das APPs pela Administração Pública deve atender uma série de requisitos, inexistindo um livre poder discricionário (juízo de conveniência e oportunidade), pois se trata de uma discricionariedade técnica impropria, haja vista que está condicionada à manifestação dos órgãos técnicos para emissão de pareceres que irão subsidiar na escolha de soluções casuisticamente (e juridicamente) válidas pelo administrador, que, em respeito ao princípio da legalidade, estão sujeitas ao controle judicial (DERANI, 2002).

Nesse sentido, a extensão desse princípio repercute na defesa do meio ambiente, princípio conformador da ordem econômica (art. 170, VI), que dispõe tratamento diferenciado “conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (BRASIL, 1988). Compreende-se que a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado reflete na concretização do fim dessa ordem que é o de assegurar a todos existência digna (GRAU, 2014), devendo haver uma exploração compatível com a proteção desse bem jurídico, prevenindo e coibindo práticas comerciais que lhe cause danos (FONSECA, 2017).

O próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já proferiu na ADC 3.540 MC (rel. min. Celso de Mello, j. 1º-9-2005, P, DJ de 3-2-2006) que a atividade econômica não pode ser explorada em desarmonia com os princípios que se destinam a promover a efetiva proteção ao meio ambiente, haja vista que um dos princípios constitucionais da ordem econômica (CF, art. 170, VI) é defendê-lo no seu sentido amplo, não podendo ser comprometido por interesses empresariais ou por motivações de índole meramente econômica (BRASIL, 2006).

Amparando-se nas exposições apresentadas, um dos pontos de partida é reconhecer, a princípio, o interesse econômico legítimo do Estado e dos empresários de proceder à exploração salineira no Estado do Rio Grande do Norte, especialmente em razão do art.170, parágrafo único, da CFRB/88, que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica no país, independentemente de autorização de órgãos públicos, observados os casos excepcionais previstos em lei (BRASIL, 1988 a).

Nesse sentido, os empresários que exploram o setor salineiro, proprietários dos bens de produção, a quem se atribui a livre iniciativa e o risco da empresa, possuem o dever de agir por meios de prestações positivas ou abstenções- para que as propriedades em comento atendam a função social, possibilitando a geração de empregos, impostos, redução das desigualdades sociais e regionais, garantia e defesa o meio ambiente, dentre outros (JELINEK, 2006).

Logo, os instrumentos jurídicos de caráter legal ou constitucional objetivam viabilizar a efetiva tutela dos atributos e das propriedades que são inerentes ao meio ambiente, para em contrapartida evitar e prevenir inaceitáveis comprometimentos da saúde, trabalho, segurança, cultura e bem-estar da população, bem como dos graves danos ecológicos causados ao patrimônio ambiental. Ademais, a já citada ADC 42/DF (rel. min. Luiz Fux, DJ de 28-2-2018) coaduna e fomenta pela necessidade de compatibilizar o dever de proteção ambiental com outros vetores constitucionais de igual hierarquia, dentre eles, os consagrados pelo art.s 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, todos da CRFB/88(BRASIL, 2018 a).

No caso da exploração das salinas no espaço potiguar, a Constituição Estadual, em harmonia com os dispositivos constitucionais “Da Ordem Econômica e Financeira”, asseverou que cabe ao Estado, no âmbito de sua competência, ações para assegurar a realização da atividade econômica. Dessa forma, o objetivo da política de desenvolvimento urbano, deve ser executado pelo poder público municipal conforme as diretrizes normativas, que tem por ordenamento o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia o bem-estar de seus habitantes. Ademais, o referido diploma normativo assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nomeando incumbências ao Poder Público, impondo penalidades nas esferas penais e administrativas, além do dever de reparação, para condutas e atividades praticadas por pessoas físicas ou jurídicas, que sejam consideradas lesivas ao meio ambiente (DO NORTE, 1989).

Porquanto, o desenvolvimento nacional não se restringe apenas na dimensão de ordem econômica ou de crescimento econômico, mas engloba outras facetas igualmente importantes, como o direito das presentes e futuras gerações de terem um meio ambiente ecologicamente equilibrado para que possam usufruir de uma sadia qualidade de vida, fazendo-se cumprir os fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988 a).

Assim, o desenvolvimento deve ser um meio propício para assegurar a todos uma existência digna, conforme o reafirmado em status constitucional pelos princípios gerais da atividade econômica (art.170, da CRFB/88), que deve ser fundado na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, nos ditames da justiça social, observados alguns princípios, dentre

eles, a propriedade privada e a sua função social, a livre concorrência, a redução das desigualdades regionais e sociais e a defesa ao meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental propiciado pela elaboração e prestação de seus produtos e serviços (BRASIL, 1988 a).

Não obstante, a aplicabilidade das normas, bem como a proteção aos ecossistemas de manguezais, demanda esforços políticos, econômicos e sociais. O ordenamento jurídico, enquanto instituto isolado, não é capaz de promover a concretização dos fins almejados do modelo econômico de bem-estar social, razão pela qual, a imprecisão (fática e/ou jurídica) pode estar calcada na perspectiva da efetividade e aplicação dessas normas pelos atores demandados nas tomadas de decisões, em desatenta falha, na conformação das atividades econômicas salineiras no atendimento e adequação aos objetivos, fundamentos, e princípios constitucionais. Nesse enquadro, parte-se para entendermos os contornos e as implicações do conflito sociojurídico que envolve a exploração da Costa Branca e que ganhou proporções tão singulares.

4 ESTADO, CONFLITO E DIREITOS FUNDAMENTAIS NA RELAÇÃO ENTRE ATIVIDADE SALINEIRA E O MANGUEZAL NO ESTUÁRIO APODI-MOSSORÓ

As salinas são exploradas há centenas de anos no Brasil, mesmo antes do advento da legislação ambiental, constituindo sistemas consolidados que representam um novo ecossistema “com grande biodiversidade marinha dentro dos evaporadores de sal e espécies de aves migratórias” (BRASIL, 2019, p. 3). O Estado do Rio Grande do Norte lidera o pódio de maior produtor nacional de sal com inegável relevância social (mais de 60 mil empregos são gerados), econômico, financeiro (R\$ 150 milhões em arrecadação de tributos) da atividade (BRASIL, 2019).

Diante desse quadro, observou-se que no curso de mais de uma centena de anos, vários empreendimentos salineiros se estabeleceram no espaço potiguar, objetivando a exploração desse recurso natural. Como consequência, à revelia do apreço à sustentabilidade, em algumas situações a criação dessa grande estrutura salineira se estabeleceu em espaços compreendidos como Áreas de Preservação Permanente (APP).

Desse modo, as salinas estão localizadas em solos hipersalinos (apicum e salgados), e (pelo menos) no entorno de faixas marginais de cursos d’água, que com a superveniência das normas ambientais, mais precisamente do Código Florestal, passaram a ter parcelas daquelas áreas em sobreposição às APPs (BRASIL, 2019).

Diante disso, no curso dos últimos anos, vários conflitos começaram a se acentuar com vistas a discutir justamente a eventual ação irregular do setor salineiro em áreas de preservação ambiental, com foco aqui, nos ecossistemas de manguezais.

Em fevereiro de 2013, o IBAMA/RN desencadeou a chamada “Operação Ouro Branco”, cujo principal objetivo era estudar a regularização ambiental das salinas na região setentrional do Estado, precisamente as localizadas nos estuários do Apodi-Mossoró, Piranhas-Açu e Galinhos Guamaré, com ações fiscalizatórias daquela atividade sobre as áreas de Áreas de Preservação Permanente (APP) de margens de curso d’água, de manguezais e de campos de dunas, bem como, levantar informações sobre os licenciamentos ambientais das empresas no IDEMA (IDEMA, 2017).

Assim, a operação deflagrou ações fiscalizatórias em 35 plantas de produção de sal do Estado sobre as APP, constatando a ocupação irregular de aproximadamente 2000 hectares, resultando na lavratura de 116 autos de infração, dos quais 19 por ocupação irregular, 52 por problemas no Cadastro Técnico Ambiental, 34 por ausência de licença ambiental, 3 por

descumprimento de condicionantes da licença ambiental, 4 por poluição e 4 por outras infrações (fl.s 4 do Relatório) (IDEMA, 2017).

O Ministério Público Federal (MPF), após a tomada de conhecimento dos autos deflagrados pela operação, começou a atuar no caso. Em 04 de fevereiro de 2014 foi realizada a primeira audiência pública para discutir a questão com todos os envolvidos, inclusive com os representantes dos empreendimentos fiscalizados. Nessa ocasião, o MPF expediu um ato recomendatório para que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA/RN) constituíssem um Grupo de Trabalho (BRASIL, 2019i).

Aqueles celebraram um Acordo de Cooperação Técnica (nº 17/2014), que criou um Grupo de Trabalho de Sal (GT-Sal), cuja proposta principal era a de estudar a real situação das áreas degradadas pelo setor salineiro, com o objetivo de possibilitar a delimitação das APPs ocupadas, além de subsidiar possíveis elaborações de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre os atores envolvidos (MPF, IDEMA, IBAMA e as salinas), com foco no recuo e recuperação desses espaços e na efetivação da regularização dos licenciamentos ambientais das empresas (BRASIL, 2019 i).

O MPF realizou uma segunda audiência pública (ata da audiência pública (Fls. 149/151 do IC 1.28.100.000001/2014-01.) em março/2017, quando foram apresentadas propostas de TAC's e termos de referências para posterior efetivação de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD's). Posteriormente, foram realizadas reuniões que tinham como plano de fundo buscar a regularização extrajudicial e consensual entre as partes (BRASIL, 2019 i).

Não obstante, houve um acirramento do conflito após tentativas de regularização extrajudicial, com frontal discordância acerca da desocupação, culminando no ajuizamento de 18 (dezoito) ações civis públicas pelo MPF, pleiteando a desocupação e compensação ambiental dessas áreas pelas salinas.

Entretanto, em um encontro político marcado pela presença de autoridade locais e de empresários do ramo, o Presidente Jair Bolsonaro assinou um decreto de nº 9.824, de 4 de junho de 2019, que configurou a atividade salineira potiguar nos municípios de Mossoró, Macau, Areia Branca, Galinhos, Grossos, Porto do Mangue, Pendências e Guamaré, como atividade econômica de interesse social, enquadrando-a assim, como uma das possíveis exceções legais previstas no Código Florestal, que possibilita a autorização da exploração econômica nesses espaços territorialmente protegidos (BRASIL, 2019o).

Com esse novo contexto jurídico, o MPF ajuizou na Justiça Federal da Subseção de Mossoró, uma Ação Civil Pública com pedido de tutela de urgência antecipada (nº 0801432-95.2019.4.05.8401) em face da União Federal requerendo a nulidade do decreto presidencial em nome da violação ao princípio da prevenção ambiental, do desenvolvimento sustentável e por ter se baseado em motivos falsos, argumentando que há alternativa técnica e locacional não contemplada no processo administrativo que culminou com a edição do decreto (BRASIL, 2019 i). Há, nesse sentido, um nítido conflito que se agudiza a cada dia entre Estado, mercado e sociedade.

O Sindicato das Indústrias de Extração do Sal (SIESAL-RN), em junho de 2019, publicou uma nota esclarecendo os acontecimentos que envolviam a exploração da atividade salineira no RN em ações movidas pelo MPF, alegando que foram ajuizadas “sob o imprudente argumento de risco ao meio ambiente”. Asseguram que as salinas estão instaladas e em operação no litoral do Estado há mais de um século, as quais sempre foram localizadas às margens dos cursos d’água, em áreas hipersalinas, e que, com o advento do vigente Código Florestal, tais localidades foram classificadas como áreas de apicuns e salgados, cujo uso e exploração conforme já exposto, deve se dá de maneira ecologicamente sustentável (SIESAL, 2019).

Alegam que com o advento do recente Decreto Presidencial de nº 9824/2019, não há que se discutir qualquer irregularidade ou ilegalidade quanto a ocupação das salinas nas áreas de APPs. Nesse contexto consideram que a afirmação que o órgão ministerial tem emanado nas ações, de que as salinas representam risco ao meio ambiente, resta por inexistente e carece de qualquer fundamentação técnica, estando atentos à relevância ambiental, econômica e social da matéria para a região (SIESAL, 2019).

Dispõe que a consolidação das salinas foi um aspecto positivo importante, notadamente, no processo de estabilidade ambiental e na manutenção da biodiversidade local, haja vista que, foi determinante para a formação de um ecossistema próprio, de forma sustentável, pois as salinas são a única atividade possível de existir no ambiente hipersalino onde estão situadas. Destacam que atualmente os evaporadores, que integram parte do processo produtivo, são tanques repletos de biodiversidade e em muitos casos, beneficiam inúmeros pescadores, circunstancia tecnicamente reconhecida por diversos estudos, citando o artigo do Prof. Dr. Renato Medeiros Rocha, da UFRN (SIESAL, 2019).

Levanta como sendo um argumento leviano, a ideia que o MPF vem desenvolvendo de que se trata de uma discussão de somente 10% do total das áreas ocupadas pelas salinas, na

medida em que, são áreas onde se localizam os cristalizadores (etapa mais importante da produção), as áreas de estocagem e o embarque marítimo do sal, representando relevância para a produção e escoamento do sal. Fomentam que há mais de um século a indústria salineira potiguar convive em harmonia com o meio ambiente, inexistindo situação de risco ambiental, e que a desocupação dessas áreas, que se encontram instaladas e consolidadas não seria uma medida necessária e causaria sérios danos econômicos e sociais para o Rio Grande do Norte e para o Brasil, pois é uma atividade econômica de inegável destaque para a economia, que produz aproximadamente 6 milhões de toneladas de sal, gerando mais de 60 mil empregos diretos e indiretos, constituindo também, um setor relevante da cadeia produtiva nacional que engloba o setor portuário, os caminhoneiros, a indústria química, alimentícia e a pecuária nacional (SIESAL, 2019).

Entretanto, o recorte dos dados do GT-Sal, e diversamente ao que foi exposto em nota pública pela SIESAL, aponta que a exploração da atividade salineira no litoral setentrional do RN nas áreas situadas no estuário Apodi-Mossoró, está comprometendo o funcionamento socioambiental de espaços como manguezais, margens de curso d'água e dunas. Os dados examinados contrariam as exposições da SIESAL (2019) de que as salinas convivem (centenariamente) em harmonia com o meio ambiente circunscrito e de que inexistem, sequer, situações de riscos ambientais, haja vista que, os trabalhos de campo constaram muitos impactos ambientais negativos, especialmente nas vegetações de mangues (como a presença de mangue morto, sedimentos soterrados troncos submersos nos tanques, presença dessa vegetação em gamboas internas e entre salinas), como também, nas margens do rio Apodi-Mossoró e nas faixas de APPs relacionadas, sendo que a maioria das salinas já foram autuadas por operar sem a devida licença ambiental.

Diante disso, é imperioso estudar o quadro de ocupação que atividade salineira vem desenvolvendo no espaço potiguar, com ênfase nas áreas de preservação permanente situadas no estuário Apodi-Mossoró, averiguando se essa exploração, de cunho centenário, oferece risco ou não para aquele meio ambiente.

4.1 IMPACTOS AMBIENTAIS DA ATIVIDADE SALINEIRA SOBRE OS ECOSISTEMAS DE MANGUEZAIS NO ESTUÁRIO APODI-MOSSORÓ SEGUNDO O GT-SAL:

O presente tópico tem por escopo fazer um recorte do diagnóstico de ocupação no estuário Apodi-Mossoró pelas salinas nas áreas de preservação permanente (APPs) segundo os dados do relatório conjunto de avaliação técnica ambiental, elaborado pelo Grupo Técnico de

Trabalho para Regularização dos Empreendimentos Salineiros - GT-Sal (o qual foi constituído por uma equipe técnica entre o IBAMA e IDEMA). Considera-se um dos trabalhos mais recentes, publicado em 2017, movido e elaborado com aspectos metodológicos e diretrizes técnicas especializadas, em que cada fase/etapa de trabalho, requereu além das citadas, um lapso temporal específico, a exemplo das vistorias nas salinas.

Apesar de ser um documento público dotado de presunção de legitimidade, o presente não é dotado de perfectibilidade, e nem tem a intenção de o ser, haja vista que apresenta a possibilidade da ocupação ser de uma ordem superior (ou inferior) ao documentado. Não obstante, a relevância de estudá-lo não reside apenas na concentração dos números expostos, mas em apresentar e averiguar as dimensões dos tipos de ocupações que vêm sendo desenvolvidos no estuário Apodi-Mossoró pela exploração da atividade salineira nas áreas de preservação permanente, notadamente nos manguezais. Aqui, aproveita-se a oportunidade para enfatizar a importância de se ter mais estudos voltados para essa questão.

Com aspectos metodológicos e diretrizes técnicas específicas, divididos em trabalho de gabinete e de campo, desde o ano de 2010 foram realizados levantamentos sistemáticos, por meio de sobrevoos e por informações geradas por geoprocessamento das APPs de cursos d'água, de dunas e mangues. Em momento ulterior, no decorrer de três anos (2014-2016) as informações foram consolidadas e confirmadas com as realizações das vistorias de campo.

Além das análises do diagnóstico das APPs, foram considerados os dois TAC's firmados entre MPE, IDEMA e algumas salinas localizadas no estuário Apodi-Mossoró: o TAC do Projeto Margem Viva (processo administrativo nº 028/2007) no qual foram firmadas algumas medidas mitigadoras, dentre elas, o comprometimento dos empreendedores de informar possíveis mudanças no processo produtivo, educação ambiental dos funcionários, auditorias ambientais e em recuperar a mata ciliar a montante do rio Mossoró, mediante apresentação de um PRAD; e o TAC da Despoluição e proteção do Rio Mossoró (procedimento administrativo nº 018/2006 PJAB), que além das obrigações acima, os empreendedores se comprometeram a recuperar umas áreas que pertenciam a um ecossistema hipersalino com pelo menos as mesmas dimensões da área ocupada. A consideração desses dois TACs foi importante na medida em que as salinas que conseguiram executá-los de forma satisfatória tiveram o quantitativo das áreas recuperadas subtraídos do total de APP ocupada (IDEMA, 2017).

O referido trabalho foi pautado na observação técnica-científica considerando o marco legal estabelecido pelo vigente Código Florestal, pois a partir de então (22 de julho de 2008), ressalvados os usos permitidos por lei, quaisquer supressões ou intervenções nas APPs são

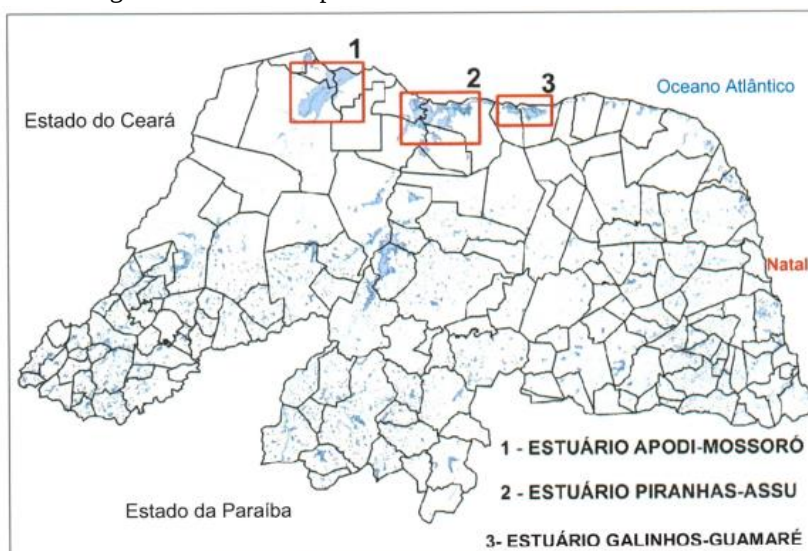
vedadas e consideradas ilegais. Para o grupo, a partir desse marco legal, por força de lei, o setor salineiro já não deveria mais ocupar esses espaços, razão pela qual, quaisquer atividades exploradas ensejam em ilegalidades.

O relatório destaca que além dos impactos ambientais causados diretamente pela ocupação ou supressão do mangue pela atividade salineira, outros impactos negativos podem ser desencadeados por essa ocupação, os quais muitas vezes desencadeiam consequências irreversíveis, tais como (IDEMA, p.13 e 14, 2017):

- “Supressão de apicuns;”
- “Impermeabilização de planícies de maré;”
- “Soterramento de gamboas e braços de maré;”
- “Aumento dos processos erosivos locais e regionais;”
- “Alteração da taxa de sedimentação flúvio- marinha;”
- “Alteração do ciclo hidrológico regional;”
- “Sobre-exploração de água bombeada de pequenos canais para abastecimento dos tanques;”
- “Alteração da qualidade da água estuarina gerada por efluentes;”
- “Diminuição da biodiversidade associada ao ecossistema de manguezal;”
- “Alteração dos refúgios de fauna, incluindo-se aí, os crustáceos, peixes e aves, com consequente diminuição dos estoques pesqueiros, comprometendo assim, comunidade de marisqueiras, pescadores e catadores de caranguejo;”
- “Alteração da cadeia alimentar regional;”
- “Assoreamento dos canais com aporte de sedimentos oriundos dos taludes dos tanques que rompem em épocas de cheias;”
- “Cerceamento dos acessos da população das comunidades adjacentes aos estuários e marginalização das comunidades tradicionais.”

Esses impactos podem ocorrer nas três áreas que englobam os principais estuários da região Apodi-Mossoró, Piranhas-Assú e Galinhos Guamaré que ficam localizados na região do litoral setentrional do Rio Grande do Norte, objetos do trabalho do grupo GT-Sal. Considerando tal amplitude, o foco na presente dissertação será o do Apodi-Mossoró (indicado como 1 na figura 07), prezando pela qualidade de análise e tendo em vista os altos índices de degradação dos mangues (IDEMA, 2017).

Figura 06: Estuário Apodi-Mossoró do Rio Grande do Norte.



Fonte: Dados coletados do estudo técnico do GT-Sal (2017).

Figura 07: Margem no estuário Apodi-Mossoró com faixa estreita de mangue com sistemas associados e planície hipersalina.



Fonte: Dados coletados do estudo técnico do GT-Sal (2017).

No Estuário Apodi-Mossoró, por meio de análises de imagem de satélites, foi possível observar que o mangue ocorre predominantemente nas margens do rio e próximo à foz, que devido a altas cotas de margens a montante do estuário, favorece a presença de apicuns, salgados, planícies hipersalinas e a vegetação caatinga. Após as vistorias realizadas, evidenciou-se a presença de dois ambientes naturais distintos: o ecossistema de manguezal e o

bioma caatinga, figurados no mesmo local e, separados por uma zona de transição (ecótono) (IDEMA, 2017).

Como já exposto, a exploração da atividade salineira opera com condições peculiares, dentre eles, acesso à água do mar e solos impermeáveis, que são fatores característicos encontrados onde se desenvolvem os manguezais. Dessa forma, buscando condições propícias para a sua operacionalização, grande parte das estruturas produtivas foram instaladas em APPs (IDEMA, 2017).

Desse modo, para que as atividades típicas de uma salina artificial sejam construídas e desenvolvidas, assim como demais atividades e usos, tem-se, em contrapartida, a supressão da cobertura vegetal dos mangues. Os cortes nessa vegetação alteram bruscamente a comunidade ecossistêmica como um todo, pois as interações ecológicas são processos fundamentais para a manutenção da sustentabilidade dos manguezais em longo prazo (KILCA et al., 2010) (LACERDA, 2005). Dessa maneira, pode haver vestígios da supressão de mangues em certas localidades de salinas artificiais tendo em vista a necessidade de se construir canais de escoamento de águas marinhas.

Enquadradas, conforme a resolução do CONEMA Nº 04/2011, como uma “atividade de extração e pesquisa de bens minerais” de potencial poluidor médio (p.16), o Quadro 1 apresenta os dados divulgados pelo GT-Sal da quantificação das APPs ocupadas no estuário Apodi-Mossoró pelas salinas (IDEMA, 2017):

Quadro 1: Fichas Técnicas das 20(vinte) salinas situadas no estuário Apodi-Mossoró segundo os dados do GT-SAL (2017).

Nº	Nome fantasia e razão social	Licenciamento ambiental	Área de APP ocupada e mapeada na OP Ouro Branco (2013)	Área de APP ocupada e refinada no GT-Sal (2017)	Aumento (%)
1	Salinor- Salinas do Nordeste S/A.	Em processo de Licenciamento.	72,12 hec.	80,86 hec.	12%
2	Salinor- Salina do Nordeste S/A /Parque Salineiro Fco. Menescal e Guanabara.	Em processo de licenciamento.	72, 11 hec.	60,37 hec.	45%
3	Norte Salineira S/A Industria e Comércio Norsal (Salina Miramar).	Processo sobrestado.	66,02 hec.	188,84 hec.	186%
4	Norte Salineira S/A Industria e Comércio Norsal	Não foi emitida a licença de instalação.	0%	0%	0%

	(Salinas São Luiz e Cambinhas).				
5	Indústria Salineira Salmar Agropecuária Ltda.ME. (Salinas Jacaré e Tubarão).	Processo arquivado por não atendimento de solicitações.	34,11 hec.	75,81 hec.	122%
6	Salimar- Indústria Salineira Norte Ltda.	Validade até 04/03/2015.	18,29 hec.	24,16 hec.	32%
7	F. Souto Industria e Comércio de Sal S/A.	Em processo de Licenciamento.	13,05 hec.	37,68 hec.	189%
8	F. Souto Industria e Comércio da Sal S/A.	Validade 29/04/2017.	11,98 hec.	33,62 hec.	181%
9	Socel Sociedade Oeste Ltda.	Em processo de Licenciamento.	15,57 hec.	15,57 hec.	0%
10	Salineira São Camilo Ltda.	Validade 01/09/2020	10, 16 hec.	10, 16 hec.	0%
11	Salina Santa Clara I e II.	Validade expirada 10/12/2017 Processo sobrestado.	37,71 hec.	37,71 hec.	0%
12	Irmãos Filgueira Ltda. ME.	Processo sobrestado.	2,83 hec.	5,49 hec.	94%
13	Francisco Ferreira Souto Filho (Salina Remanso).	Em processo de Licenciamento.	14,4 hec.	14,4 hec.	0%
14	Francisco Ferreira Souto Filho (Salina Marisco II).	Em processo de Licenciamento.	34,21 hec.	58,58 hec.	71 %
15	Ciasal- Comércio e Indústria Salineira Ltda. (Salina Augusto Severo).	Validade: 14/06/2020.	36,80 hec.	38,73 hec.	5%
16	Mercosal Industria e Comércio de sal LTDA (Salina Casqueira).	Em processo de Licenciamento.	3,80 hec.	0 hec.	0%
17	Cimsal-Com. Ind. de Moagem e Ref. St. Cecília Ltda (Salina Uirapuru/ São Raimundo).	Validade 29/11/2018.	36,99 hec.	38,79 hec.	5%
18	Cimsal-Com.Ind. de Moagem e Ref. St. Cecília Ltda (Salina Pedrinhas).	Em processo de Licenciamento.	14,97 hec.	338,86 hec.	2.164%

19	Diamante Cristal Indúst. E Comércio de Sal Ltda.	Em processo de Licenciamento.	0 hec.	0 hec.	0%
20	Marisal Ltda.	Processo sobrestado.	23,69 hec.	23,69 hec.	0%
Áreas totais (hec)			482,35	1.077,32	
			Acréscimo total refinamento		123%

Fonte: elaborado com os dados do GT-Sal (IDEMA, 2017).

Analisando esses dados, verifica-se que os acréscimos referentes ao refinamento realizado pelo Grupo de Trabalho após a Operação Ouro Branco de áreas de preservação permanente ocupadas pelas salinas giram em torno de 123%, havendo uma expectativa pelos especialistas de, além da possibilidade desse número ser de uma ordem bem superior, que essas áreas sejam paulatinamente ocupadas pelas estruturas produtivas do setor salineiro.

Percebe-se que o licenciamento ambiental dos empreendimentos que exploram o sal marinho potiguar perpassa por sérios problemas de regularização (em processo de licenciamento; processo sobrestado; processo arquivado por não atendimento de solicitações; validade expirada;), que desencadeiam na fiscalização efetiva dessa atividade, haja vista que muitas estavam em pleno funcionamento e explorando esses espaços ambientalmente protegidos. Nove das vinte salinas atuavam com processo de licenciamento em curso, três estavam com o processo de licenciamento sobrestado, uma teve o processo arquivado por não atendimento das solicitações e, apenas cinco das vinte salinas atuavam com licença ambiental (cada qual com um lapso de validade peculiar) em dia, o que representa um número preocupante, pois apenas o corresponde a 25% das salinas no estuário, atuavam e/ou estavam com a licença ambiental regular.

Das 20 (vinte) salinas, 12 (doze) teve um aumento de área de APP ocupada e refinada pelo GT-Sal, das quais 8 (oito) estavam com pendências de regularização ambiental, que correspondiam a 80% das salinas (quatro das cinco) que tiveram um aumento exponencial acima de 100%, o que demonstra uma ocupação desenfreada e com raízes em suas concessões/fiscalizações ambientais.

Diante da dimensão dos números, quais são as estruturas produtivas que ocupam esses espaços? O GT-Sal apresentou no relatório os resultados individuais dos diagnósticos constatados nas vistorias, os quais apresentamos de forma sistemática no quadro 2, com os números dos autos de infrações ambientais, pelo IBAMA e IDEMA, constatados nas fichas técnicas das salinas:

Quadro 2: Diagnósticos sobre as APP ocupadas pelas salinas no estuário Apodi-Mossoró e ficha técnica segundo os dados do GT-Sal (2017):

Salina	Tipos de ocupação sobre a APP	Autos de Infração (IBAMA/IDEMA)
1	Por estruturas prediais; Por tanques cristalizadores; Por parte de uma pilha de sal; Por tanques concentradores; Ocupação ocorre predominantemente nas margens do rio Apodi-Mossoró, mostrando, muitas vezes, um avanço significativo da atividade sobre estes ambientes.	IBAMA:08. IDEMA: 02 (atuada por provocar poluição ao rio Mossoró e lançamento de efluentes); (atuada por operar com licença vencida).
2	Por tanques cristalizadores; Pilha de sal; Por estrutura de alvenarias referentes a prédios de administração e de manutenção/mecânica; Por estrada; Presença de mangue morto e de sedimentos soterrados.	IBAMA: 08. IDEMA: IDEMA: 02 (atuada por provocar poluição ao rio Mossoró e lançamento de efluentes); (atuada por operar com licença vencida).
3	Por pilha de sal; Por prédios administrativos e de oficina/manutenção; Tanques evaporadores; Por estrada; Por taludes e tanques concentradores.	IBAMA: 02. IDEMA: 02 (atuada por ampliação de área de estocagem de produtos, insumos e de armazenamento sem a devida licença legal); (atuado por implantação de empreendimento sem a devida licença ambiental).
4	Não foi emitida a licença de instalação.	Não foi emitida a licença de instalação.
5	Por tanques evaporadores/concentradores/ e cristalizadores; Por uma estrada municipal; Há troncos de mangues submersos nos tanques.	IBAMA: 05. IDEMA: 01 (atuada com licença vencida e por não atender notificação emitida por este instituto).
6	Por tanques cristalizadores e concentradores; Por estrutura predial (havia embalagens de produtos potencialmente perigosos).	IBAMA: 03.
7	Por tanques cristalizadores; Por pilha de sal; Por estruturas prediais; Presença de estrutura de uma antiga captação que necessita ser desmobilizada; Presença de vegetação de mangue em gamboa entre salinas.	IBAMA: 06.
8	Por tanques cristalizadores; Por pilha de sal; Estrada e fiação; Constatou-se a existência de erosão na estrada com escoamento de sal proveniente da pilha de sal para a margem do rio (risco ambiental de se ter pilhas de sal em APP).	IBAMA: 04. IDEMA: 01 (atuada por descumprimento de condicionante de licença ambiental e mortandade de mangue à margem do Rio Mossoró).
9	Por estrada; Por tanques cristalizadores;	IBAMA: 04.

	Por tanque evaporador; Presença de torre de alta tensão e uma estrutura de alvenaria; Na análise com fotografias áreas do ano de 1965 não foram identificadas novas áreas de preservação permanente para essa salina.	
10	Por tanques evaporadores; Estrada com entroncamentos; Além da estrutura de capacitação; Por tanques concentradores; Na análise com fotografias áreas de 1965 não foram identificadas novas áreas de preservação permanente para essa salina.	IBAMA: 06. IDEMA: 02 (atuada por ampliar a área de extração de sal, antes de ser emitida a licença). (atuada por descumprir condicionante 01 da licença, ampliação de área de evaporadores sem autorização).
11	Ocupada basicamente por tanques evaporadores; Na análise com fotografias áreas do ano de 1965 não foram identificadas novas APP para essa salina. Possui área em execução de Projeto de Recuperação de áreas degradada ligada ao TAC Margem Viva, a qual, mesmo após passados dois e três anos de projeto, somado a um investimento de ordem de R\$ 72 mil/ano, ainda está longe de ser recuperada, sendo também caracterizada pelos técnicos como uma área de risco para os trabalhadores;	IBAMA: 09 (houve cronograma de desocupação da APP). IDEMA: 03 (atuado por descumprir condicionante 01 da licença). (atuado o representante por operar sem licença).
12	Tanques evaporadores da salina ocupa faixas de APP das gamboa do rio Mossoró.	01 processo quitado.
13	Por uma estrada; Por um tanque evaporador; Por tanques cristalizadores; Por construções; Na análise com fotografia área de 1965 não acrescentou novas áreas de APP para essa salina; Foi autuada por impedir regeneração de vegetação em APP pelo IBAMA (processo administrativo nº 02021.000135/2012-02).	IBAMA: 01 (impedir regeneração natural da vegetação em APP). IDEMA: 03 (atuado por operar sem licença); (atuado por operar descumprindo as condicionantes 09 e 17); (atuado por operar descumprindo as condicionantes 11, 19, 20, 21 e 22).
14	Por tanques evaporadores; Por estruturas prediais; Ocupação ocorre nas faixas de APP relacionadas ao rio Apodi-Mossoró e em gamboas internas.	IBAMA: 03. IDEMA: 01 (atuado por funcionar sem licença).
15	Por tanques cristalizadores, evaporadores e concentradores; Ocupação ocorre nas faixas de APP relacionadas ao rio Apodi-Mossoró, assim como, em uma gamboa	IBAMA: 02. IDEMA: 01 (atuado por descumprir condicionante 01 da licença).
16	A salina está respeitando a APP do rio Branco (conforme imagem satélite). No entanto, em vistoria, constatou-se a presença de estruturas que necessitam ser desmobilizadas na extremidade norte da margem do rio. Não foi possível identificar e confirmar, pelas imagens utilizadas, ocupações ilegais de APPs pela salina.	IBAMA: 08. TAD: 03. IDEMA: 01 (atuada por operar sem licença e por disposição inadequada de resíduos e óleo queimado no solo).
17	Por tanques; Por estrutura de captação; Por tanques de armazenamento de água (que não fazem parte do circuito principal de produção); Esta ocupação ocorre nas faixas relacionadas ao rio Apodi-Mossoró.	IBAMA: 06. IDEMA: 01 (construção de um canal sem autorização do órgão ambiental).
18	Por tanques cristalizadores (APP associadas às margens de rios, gamboas, dunas e lagoas).	IDEMA: 03 (atuado por descumprir condicionante 01 e 02 da licença); (atuado por descarte de efluentes).

19	A salina não ocupa áreas de APP. Porém, há um canal de descarte aberto próximo à carcinicultura e pequenos riachos na área da salina.	-
20	Por tanques cristalizadores; Por uma estrada; Na análise com fotografias áreas do ano de 1965 não foram identificadas novas áreas de APP para essa salina; foi possível localizar resquícios de gamboa afogada em alguns tanques.	IBAMA: 04. IDEMA: 01 (atuado por operar sem licença).

Fonte: Elaborado com os dados do GT-Sal (IDEMA, 2017).

Pode-se afirmar que os tipos de ocupação mais predominantes nas áreas de preservação permanentes pelas salinas são por pilhas de sal, por tanques evaporadores, cristalizadores e concentradores, estruturas prediais, estradas e até mesmo estruturas que não fazem parte do circuito principal da produção, como tanques de armazenamento de água. Foram constatados muitos impactos ambientais negativos, especialmente nas vegetações de mangues, como a presença de mangue morto, sedimentos soterrados, troncos submersos nos tanques, presença dessa vegetação em gamboas internas e entre salinas; como também, nas margens do rio Apodi-Mossoró e nas faixas de APP relacionadas, em que a maioria dos empreendimentos já foram atuados por operar sem a devida licença ambiental.

Tendo em vista os dados coletados bibliograficamente e na vistoria de campo, o GT-Sal apresentou propostas de recuperação para cada salina que, sob o ponto de vista ambiental, econômico e de menor intervenção seriam as mais adequadas (quadro 3):

Quadro 3: Apresentação de resultados e propostas de recuperação segundo os dados do GT-Sal (2017):

SALINAS	PROPOSTA DE RECUPERAÇÃO (GT-SAL)
Salinor- Salinas do Nordeste S/A.	Haver o recuo da faixa de APP do rio Apodi-Mossoró (que nesse trecho é de 100 metros); Proibir o desenvolvimento de atividades que utilizem produtos perigosos (apesar da permanência de estruturas prediais); Realocar pilhas de sal, oficinas e atividades afins localizadas em APP, apresentando estudo de investigação do passivo ambiental.
Salinor- Salina do Nordeste S/A /Parque Salineiro Fco. Menescal e Guanabara.	Haver o recuo da APP do rio Apodi-Mossoró e inicial da gamboa que divide a salina, em faixa que acompanha o talude. Recuar estrada ao norte da salina que vai até trapiche e que está localizada em APP. Proibir o desenvolvimento de atividades que utilizem produtos perigosos (apesar da permanência de estruturas prediais);

	Realocar pilhas de sal, oficinas e atividades afins localizadas em APP, apresentando estudo de investigação do passivo ambiental.
Norte Salineira S/A Industria e Comércio Norsal (Salina Miramar).	Criação de um bolsão na porção Nordeste da salina, em área de tanque evaporador, onde ocorreu o afogamento de diversas gamboas e supressão de manguezal, visando facilitar a recuperação natural da área; Haver o recuo em parte da APP do rio Apodi-Mossoró na porção oeste da salina (ocupada pela pilha de sal e estrutura de lavagem de sal; Proibir o desenvolvimento de atividades que utilizem produtos perigosos (apesar da permanência de estruturas prediais); Realocar pilhas de sal, oficinas e atividades afins localizadas em APP, apresentando estudo de investigação do passivo ambiental.
Norte Salineira S/A Industria e Comércio Norsal (Salinas São Luiz e Camboinhas).	Salina não instalada.
Indústria Salineira Salmar Agropecuária Ltda.ME. (Salinas Jacaré e Tubarão).	Criação de um bolsão de mangue na porção norte/nordeste da salina (trata-se de área com tanques evaporadores, com ocorrência de afogamento da gamboas e supressão de mangue. A proposta tende a evitar uma maior intervenção na rodovia municipal a lesta da salina que ocupa APP no rio Apodi-Mossoró). Realocar pilha de sal localizada em APP; Remover estrutura em ruínas da antiga captação(localizada em APP) e no leito do rio Apodi-Mossoró.
Salimar- Indústria Salineira Norte Ltda.	Haver o recuo na faixa do rio Apodi-Mossoró; Proibir o desenvolvimento de atividades que utilizem produtos perigosos (apesar da permanência de estruturas prediais); Realocar pilha de sal localizada em APP; Desocupar cristalizadores (tendo em vista a falta de alternativa de realocação da área de APP para evaporadores, além da ocupação de cristalizadores na maior parte da faixa de APP).
	Recuar tanques cristalizadores, pilha de sal, e sistema de lavagem de sal na margem do rio Apodi-Mossoró; Proibir o desenvolvimento de atividades que utilizem produtos perigosos (apesar da permanência de estruturas de captação, prediais e canal de abastecimento);

F. Souto Indústria e Comércio de Sal S/A.	Realocar pilhas de sal, oficinas e atividades afins localizadas em APP, apresentando estudo de investigação do passivo ambiental; Remover estrutura de antiga captação localizada na APP e no leito do rio Morro Branco; Realizar recuo de 30 metros na APP das gamboas; Desocupar cristalizadores (toda a faixa de APP está ocupada por estes tanques; há uma impossibilidade de criação de um bolsão de mangue, haja vista a presença de um canal de abastecimento entre o manguezal do rio Morro Branco e os tanques evaporadores).
F. Souto Industria e Comércio da Sal S/A.	Realizar recuo de tanques cristalizadores e demais estruturas (a desocupação de cristalizadores, que ocupa toda faixa de APP, se deve a falta de alternativa de realocação para evaporadores, pois estes não contornam áreas de manguezal e de rios/gamboas); Realocar pilha de sal localizada em APP.
Socel Sociedade Oeste Ltda.	Realizar recuo de tanques cristalizadores, parte de um tanque evaporador e demais estruturas em faixa de APP (a desocupação de cristalizadores, que ocupa toda faixa de APP, se deve a falta de alternativa de realocação para evaporadores, pois estes não contornam áreas de manguezal e de rios/gamboas); Pode-se manter a estrutura de captação na APP.
Salineira São Camilo Ltda.	Recuo contínuo até o limite sul da salina de uma faixa de 40 metros a partir do talude existente na margem do rio Apodi-Mossoró; Pode-se manter a área de captação ao norte da salina.
Andréa Jales Rosado EPP/Salina Santa Clara	Recuo de faixa de 30 metros a partir dos limites do talude existente até local identificado. Mantem-se a área de captação a norte da salina.
Irmãos Filgueira Ltda. ME/ Salina Serra Vermelha	Realizar recuo do talude de tanques evaporadores, desocupando a faixa de 30 metros APP da gamboa.
Francisco Ferreira Souto Filho (Salina Remanso).	Realizar recuo da faixa de 100 metros da APP do rio Apodi-Mossoró, a partir do talude/estrada mais próximo ao rio (inexistência de realocação para evaporadores, pois estes não contornam áreas de manguezal e de rios/gamboas, além de toda faixa de APP ser ocupada por cristalizadores); Proibir o desenvolvimento de atividades que utilizem produtos perigosos (apesar da permanência de estruturas prediais, de captação e de apoio adjacentes);
Francisco Ferreira Souto Filho (Salina Marisco II).	Realizar recuo (de 100 metros na porção norte e sul da salina e 190 metros na porção central da salina) em faixa na margem do rio Apodi-Mossoró; Não haverá recuo em dois tanques devido à existência do sistema de captação e urbanização de trecho entre a salina e o rio Apodi-Mossoró.

Ciasal- Comércio e Indústria Salineira Ltda. (Salina Augusto Severo).	Realizar recuo no setor oeste da salina e desocupar cristalizadores tanques cristalizadores no setor norte (devido à impossibilidade de realizar a realocação de toda a área de APP para tanques evaporadores); Criar um bolsão de mangue na porção sul da salina (em áreas de gamboas afogadas e em tanques evaporadores); Proibir o desenvolvimento de atividades que utilizem produtos perigosos (apesar da permanência de estruturas de captação e prediais); Realocar oficinas e atividades afins localizadas em APP, apresentando estudo de investigação do passivo ambiental.
Mercosal Industria e Comércio de sal LTDA (Salina Casqueira).	A área identificada na Operação Ouro Branco não se tratava de APP.
Cimsal-Com. Ind. de Moagem e Ref. St. Cecília Ltda (Salina Uirapuru/ São Raimundo).	A faixa a ser recuperada será a APP do rio Apodi-Mossoró (mantem-se a área de captação).
Cimsal-Com.Ind. de Moagem e Ref. St. Cecília Ltda (Salina Pedrinhas).	Recuperação de APP de margem de curso d'água; de dunas e margem de corpo d'água (lagoa do Benfica); recuo na APP do rio Morro Branco e da gamboa João da Rocha; Desocupar tanques cristalizadores no setor norte (devido à impossibilidade de realizar a realocação de toda a área de APP para tanques evaporadores); Criação de bolsão na margem do rio Morro Branco, em conjunto com o recuo da salina Marisal; Retirar circuito de tanques evaporadores que foi instalado sobre áreas de dunas e na APP da margem da lagoa do Benfica (restabelecer o fluxo/refluxo de maré entre o rio Morro Branco e o campo de dunas ocupado, com a reabertura das estruturas de drenagem sob a BR 110, viabilizando a recuperação do rio e do manguezal adjacente).
Diamante Cristal Indústria e Comércio de Sal LTDA ME	Salina não ocupa área de preservação permanente.
Marisal LTDA	Criação de um bolsão ao sul da salina, adjacente ao bolsão a ser criado na salina Pedrinhas; Proibir o desenvolvimento de atividades que utilizem produtos perigosos (apesar da permanência de estruturas de captação e prediais adjacentes a gamboa João da Rocha); Realocar a parte da pilha de sal, sucatas, oficinas e atividades afins localizadas em APP, apresentando estudos de investigação de passivo ambiental.

Fonte: Elaborado com os dados do GT-Sal (2017).

Como exposto, para cada APP explorada economicamente pelas salinas, a equipe técnica elaborou proposta de recuperação correspondente, podendo-se citar como algumas delas: o recuo de APP de margem de curso d'água; de dunas e margem de corpo d'água; da faixa de APP do rio Apodi-Mossoró (tanques cristalizadores, pilha de sal, sistema de lavagem situadas na margem do rio) ; a proibição do desenvolvimento de atividades que utilizem produtos perigosos (apesar da permanência de algumas estruturas produtivas); realocação de pilhas de sal, oficinas e atividades afins localizadas em APP, apresentando estudo de investigação do passivo ambiental; criação de bolsão de mangues; desocupação de tanques cristalizadores (tendo em vista a falta de alternativa de realocação da área de APP para evaporadores, além da ocupação de cristalizadores na maior parte da faixa de APP); e manutenção de alguma estruturas, a exemplo da captação (IDEMA, 2017).

No que tange às propostas, observa-se que muitas delas não inviabilizam a continuidade do funcionamento das salinas, mas tão somente, possuem um cunho preponderantemente conservacionista e em criterioso respeito às normativas ambientais, a exemplo de proibir a utilização de produtos perigosos pelo setor no desenvolvimento de suas atividades, do estudo de investigação do passivo ambiental, e do recuo das estruturas produtivas em áreas de dunas e vegetação nativa protetora de nascente, cuja ocupação somente é autorizada em caso de utilidade pública, o qual não se enquadra, incidindo assim a total vedação e irregularidade(art. 8º, § 2º, da lei 12.651/2012).

Desse modo, os dados refinados pelo GT-Sal sobre a ocupação das áreas de preservação permanente no estuário Apodi-Mossoró, revelam que houve um aumento de 594,97 ha (123%) comparado ao que foi levantado nos dados da Operação Ouro Branco (2013), passando de 482,35 ha para 1.077,32 ha, o que evidencia um avanço significativo e um problema de gestão pública, na medida em que esta foi permissiva quanto a expansão da atividade salineira sobre aqueles ambientes.

Para o grupo, o aumento deve-se a inclusão de áreas de gamboas no estudo, somado aos mangues que foram suprimidos e afogados pela implantação dos tanques. Além disso, foram detectadas nas vistorias a ocupação de novas áreas de APPs, especialmente de gamboas que delimitavam as salinas e até mesmo, a ocupação de áreas de dunas (salina Pedrinhas) (IDEMA, 2017).

As áreas totais pertencentes ao setor salineiro potiguar representam 41.718ha, dos quais 30.642 ha ou 73,45% são efetivamente explorados em produção pela atividade salineira. Destes,

3.248 ha ou 10,71% se referem às APP (margens de curso d'água, florestas de mangue e dunas), dos quais 32,80% (1077,32 ha) se concentram no Estuário Apodi-Mossoró. Para o grupo técnico, além da situação de estabilidade ou instabilidade ecológica ou funcional ocasionadas pela atividade salineira, a APP deveria ser delimitada a partir de sua localização estratégica como fator preponderante aliado a prestação de serviços ambientais essenciais, independentemente da presença da vegetação natural (IDEMA, 2017).

Dentre as salinas, a que mais chama atenção pelo exponencial aumento de área de APP ocupada (com 2.164%), foi a Salina Pedrinhas, cuja vistoria foi acompanhada por representantes da empresa (um assessor ambiental e dois encarregados do controle de qualidade). Aponta o grupo técnico que a ocupação das APPs pela referida salina está associada às margens de rios, gamboas, dunas e lagoas. No que tange a ocupação de dunas, revela-se um significativo impacto ambiental negativo, haja vista que a presença de alguns fatores (tipo de processo produtivo; a dimensão da área degradada e a fragilidade dos ambientes que estão sofrendo a intervenção) desencadeiam uma relação sensível, provocando uma maior vulnerabilidade natural a impactos ambientais irreversíveis, de maior perda de funções naturais (IDEMA, 2017).

Sabe-se que as dunas se desenvolvem em regiões características de ventos unidirecionais com limitado fornecimento de areia (SILVA, 2002). No litoral do Estado Potiguar, desempenham funções ambientais importantes, tais como: captação, filtragem e armazenamento de águas pluviais e recargas de aquíferos; regulação hidrogeológica entre os sistemas hídricos superficiais e aquíferos; barreiras naturais; amortecimento da energia das ondas; estabilização ou diminuição dos processos erosivos eólicos; amenização climática regional; refúgio de fauna e locais de nidificação; uso cênico e recreativo para o turismo e da população local; criação de áreas propícias para implantação de unidades de conservação de uso sustentável e de proteção integral; dentre outros (IDEMA, 2017).

O grupo defende que, pelas características hidro geomorfológicas do complexo sistema lacustre condicionado por características naturais, essas áreas não deveriam ser objetos de intervenção por se tratarem de áreas protegidas como APP. Assim, a consequência dessa ocupação, é que estaria ocorrendo uma degradação do manguezal às margens do rio Morro Branco, bem como o impedimento de sua regeneração, devido um barramento da estrutura de drenagem da rodovia aliado a ocupação das dunas pela salmoura do processo produtivo que extinguiu o provimento de água doce. Ademais, a salina teria alterado o ciclo das águas de

cheia e estiagens, provocando a salinização de um lençol freático que abastecia a comunidade (IDEMA, 2017).

As considerações conclusivas colocadas pelo grupo técnico expõem em primeiro momento a importância da preservação dos complexos estuarinos, haja vista que proporcionam uma melhor qualidade de vida a toda população, especialmente aquelas tradicionalmente inseridas, pois há uma relação direta de dependência verificada na coleta/captura de pescados e crustáceos; na potencialização de atrativos turísticos; melhoria da qualidade do ar devido barreira física dos mangues; diminuição dos aportes de sedimentos aos canais fluviais; melhoria na qualidade da água, dentre outros. Ademais, ressaltam que os mangues exercem um papel de relevância no equilíbrio climático regional, haja vista que há estudos que demonstram que a sua capacidade de absorção do gás carbono é cerca de quatro vezes superior a qualquer outra floresta (IDEMA, 2017).

Defendem que as recuperações das APP trariam outros benefícios além dos ambientais, até mesmo vindo a trazer melhoramentos diretos ao sistema produtivo das salinas, haja vista que, os problemas ambientais seriam equalizados e minimizados, equilibrando os ambientes de onde ocorre a exploração de sal, diminuindo processos erosivos sobre os taludes e diques das salinas, promovendo benefícios econômicos (diretos e indiretos) aos empreendimentos salineiros. Ademais, defendam pela viabilização da regularização ambiental das salinas, pois melhorariam o controle administrativo pelos órgãos ambientais competentes, em especial, o IDEMA, que é um órgão licenciador (IDEMA, 2017).

Dispõem que seria uma oportunidade para que a indústria salineira nacional seja instigada a avançar em estudos tecnológicos em melhorias dos seus sistemas produtivos, o qual fomentaria um comprometimento mercadológico de empresas sócio ambientalmente equilibradas, agregando valor de mercado interno e externo aos produtos gerados.

Diante do exposto, evidencia-se que, apesar da extensão e delimitação das áreas de preservação permanente- especialmente e extensão de apicuns e salgados- ser uma questão em controvérsia nas ações civis públicas (conforme se estudará no próximo tópico), segundo o recorte dos dados do GT-Sal e diversamente ao que foi exposto em nota pública pela SIESAL, a exploração da atividade salineira no litoral setentrional do RN nas áreas situadas no estuário Apodi-Mossoró, está comprometendo o funcionamento socioambiental de espaços como manguezais, margens de curso d'água e dunas. Os dados examinados contrariam as exposições da SIESAL (2019) de que as salinas convivem (centenariamente) em harmonia com o meio ambiente circunscrito e de que inexistem, sequer, situações de riscos ambientais, haja vista que,

os trabalhos de campo constaram muitos impactos ambientais negativos, especialmente nas vegetações de mangues (como a presença de mangue morto, sedimentos soterrados troncos submersos nos tanques, presença dessa vegetação em gamboas internas e entre salinas), como também, nas margens do rio Apodi-Mossoró e nas faixas de APPs relacionadas, sendo que a maioria das salinas já foram autuadas por operar sem a devida licença ambiental.

Referidos dados não podem ser ignorados, mas, ser um ponto de partida para o fomento de estudos, investigações, formulação e recepcionamento de propostas, conservação dos ecossistemas, gerenciamento do conflito, em prol de tomadas de decisões mais sustentáveis (abordagem que será desenvolvida no último capítulo), pois, os riscos ambientais são sempre difusos e os impactos que podem ser desencadeados por essa ocupação (a citar : a alteração da cadeia alimentar regional, da qualidade da água estuarina gerada por efluentes, diminuição da biodiversidade associada ao ecossistema de manguezal) têm uma repercussão difusa, que na prática, não se consegue delimitar o alcance dos danos dessa ordem.

4.1.1 ANÁLISE DAS MOTIVAÇÕES QUE ENSEJARAM A PROPOSITURA DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM FACE DO SETOR SALINEIRO

Tendo em vista que os dados do relatório conjunto elaborado pelo Grupo Técnico de trabalho para regularização dos empreendimentos salineiros (GT-Sal) subsidiaram as apresentações de propostas e audiências públicas pelo Ministério Público Federal em prol de uma administração do conflito, este que se encontra marcado por frontais discordâncias, objetiva-se no presente tópico analisar as motivações que ensejaram as proposituras das ações civis públicas pelo órgão ministerial em comento, e assim, evidenciar as argumentações em pauta pelo setor salineiro(compreender o conflito será importante para em momento oportuno analisá-lo sob a mediação das categorias teóricas do último capítulo) .

Desta feita, serão analisadas 14(quatorze) ações civis públicas que tramitam na subseção de Mossoró, sendo oito processos da 8ª Vara¹⁷ e seis processos da 10ª Vara¹⁸ que foram acessados por meio de consulta pública efetuada pelo sistema de processo judicial eletrônico (PJe) da Justiça Federal no Rio Grande do Norte.

Os processos, atualmente suspensos e conclusos para decisão, estão inseridos em categorias (assuntos) como temas relativos ao Direito Civil (responsabilidade civil; dano

¹⁷ sob o nº0800060-14.2019.4.05.8401;0800065-36.2019.4.05.8401; 0800066-21.2019.4.05.8401; 080006706.2019.4.05.8401;0800068-88.2019.4.05.8401;0800069-73.2019.4.05.8401;080007058.2019.4.05.8401; 0800091-34.2019.4.05.8401.

¹⁸ Sob o nº 0800061-96.2019.4.05.8401;0800062-81.2019.4.05.8401;0800063-66.2019.4.05.8401;0800064-51.2019.4.05.8401; 0800072-28.2019.4.05.8401; 0800076-65.2019.4.05.8401.

ambiental) e ao Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público (meio ambiente; áreas de preservação permanente).

As referidas ações civis públicas foram ajuizadas pelo MPF em face de alguns empreendimentos salineiros potiguares e têm por escopo a busca pela regularização ambiental de 2000 (dois mil) hectares de ocupação irregular de Áreas de Preservação Permanente (APPs), especialmente de apicuns e salgados que compõem o ecossistema de manguezal, bem como, a compensação ambiental pela poluição causada pelos anos de exploração em discrepância com as normas ambientais. O órgão ministerial busca ainda a responsabilização subsidiária do IDEMA (Instituto Do Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente Do Rio Grande Do Norte), incluindo-o no polo passivo das ações, por ter concedido licenças ambientais em favor de empreendimentos salineiros localizados nesses espaços territorialmente protegidos, em inobservância legal (BRASIL, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h, 2019i, 2019j, 2019k, 2019l, 2019m, 2019n).

O IDEMA apresentou contestação nos processos, alegando, preliminarmente, ausência de interesse de agir e, no mérito, que não possui responsabilidade no caso, o qual foi rejeitado em sede preliminar, pois entendeu o juízo de 1º grau que o interesse de agir se confunde com o mérito da demanda e, portanto, será analisada apenas por ocasião da sentença. No que tange ao impedimento de novas concessões de licenças ambientais, houve o entendimento de que tal pedido é dependente da análise do Decreto nº 9.824, de 04 de junho de 2019, e da dilação probatória a ser efetuado na ação civil pública em face da União (BRASIL, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f, 2019g, 2019h, 2019i, 2019j, 2019k, 2019l, 2019m, 2019n).

Foram inclusas no polo passivo das relativas ações da 8ª Vara as salinas:

- I) Cimsal Com E Ind De Moagem E Refinacao Sta Cecilia Ltda;
- II) Socel Sociedade Oeste Ltda ;
- III) Brasisal Alimentos Ltda;
- IV) Francisco Ferreira Souto Filho;
- V) F. Souto Industria E Comercio De Sal S.A;
- VI) Irmãos Filgueira Ltda;
- VII) Ciasal - Comercio E Industria Salineira Ltda;
- VIII) Salinor - Salinas Do Nordeste S.A..

Por sua vez, as salinas demandadas na 10ª Vara foram:

- I) Uniao Refinaria Nacional De Sal Ltda;
- II) Salineira Sao Camilo Ltda;

III) Salmar Industria E Comercio De Sal Marinho Ltda – Me;

IV) Marisal Ltda;

V) Andrea Jales Rosado – Epp;

VI) Norte Salineira Sa Ind E Com Norsal.

Em sede de tutela antecipada, no que tange aos processos da 8ª Vara, o MPF requereu liminarmente que todas as salinas, exceto a salina Irmãos Filgueira Ltda, apresentasse, em 30 dias, um plano para evitar o vazamento de sal nas respectivas pilhas, com a devida manifestação do GT-Sal sobre o plano e, caso necessário, a designação de audiência para acompanhamento da sua execução (BRASIL, 2019 a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019g, 2019h).

Entretanto, o juízo de 1º grau entendeu que o pedido final (a regularização ambiental e o recuo das estruturas produtivas do setor em APPs) coincidiria com a tutela de urgência solicitada, se tratando de uma verdadeira antecipação de tutela totalmente satisfativa, pois um plano para evitar o vazamento de sal, implicaria na retirada das pilhas já existentes em eventual provimento final (BRASIL, 2019 a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019g, 2019h).

Ressaltou que a atividade de extração de sal marinho, é uma atividade potencialmente poluidora que pode gerar risco intolerável ao meio ambiente e configurar uma das modalidades legais de ilícito ambiental, que rendem ensejo à tutela inibitória (BRASIL, 2019 a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019g, 2019h).

Apresenta que a vedação legal se verifica no caso de a atividade ser desempenhada em área de preservação permanente, como provavelmente ocorre com parte dos empreendimentos, e de que há indicativo de que a área apontada na exordial esteja inserida em faixas marginais de curso d'água natural (APP), protegidas nos termos do art. 4º, inciso I, alíneas "a", "b" e "c", da Lei n. 12.651/2012 (BRASIL, 2019 a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019g, 2019h).

No entanto, o juiz singular indeferiu os pedidos de tutela, fundamentando que, as áreas ocupadas pelas empresas demandadas constituem uma região de elevada concentração de sais, de modo que há inegável controvérsia com relação à abrangência das denominadas Áreas de Preservação Permanente - APP no local em discussão, principalmente no que concerne à inclusão ou não na extensão de preservação das áreas de Apicuns e Salgados (BRASIL, 2019 a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019g, 2019h).

Destacou, ainda, que as fotografias que indicam uma possível ocupação de APPs pelas empresas demandadas, conforme anexas na peça vestibular, datam de 2012 e que somente em 2019 houve o ajuizamento das presentes ações, não tendo sido comprovado que as situações retratadas persistem até os dias atuais. Por essa ótica, não estavam presentes os requisitos do

periculum in mora, pois não se vislumbrou qualquer prejuízo que não pudesse aguardar o regular trâmite processual, carecendo de maiores subsídios e de uma instrução mais robusta do feito (BRASIL, 2019 a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019g, 2019h). Assim, com o indeferimento da tutela, as pilhas de sal continuam nos espaços estuarinos, sem a apresentação de um plano que evite possíveis vazamentos.

Já no que tange a sede da antecipação da tutela dos processos que tramitam na 10ª Vara, o MPF requereu em face de todas as empresas demandadas que, as salinas, em consonância com as liminares da 8ª Vara, apresentassem, em 30 dias, plano para evitar o vazamento de sal nas respectivas pilhas, estipulando nova localização para a vindoura produção de sal, a fim de que não despejasse sal nas pilhas já existentes (2019i, 2019j, 2019k, 2019l, 2019m, 2019n).

No entanto, todos os pedidos foram indeferidos. Tomando como base o processo sob o nº 0800063-66.2019.4.05.8401, o MPF relatou que a empresa ré (Salmar Industria & Comercio De Sal Marinho Ltda – Me) possuía imensas pilhas de sal ao lado de uma corrente de água, havendo concreto risco (principalmente em períodos chuvosos) de vazamento do material salino para a água ou para a vegetação próxima às pilhas, embasando sua tese no caso acontecido na salina F.Souto. Ademais, defendeu que a plausibilidade do direito resta caracterizado pela patente violação ao art. 3º, III da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) e quanto ao risco da demora da decisão judicial, alega que o requisito estaria representado pelo risco iminente de o vazamento vir a ocorrer, renovando-se a cada instante (BRASIL, 2019j).

Entendeu o juízo singular que não estavam presentes os requisitos necessários à concessão da medida de urgência pleiteada, pois, o pedido liminar se baseia unicamente em uma foto de pilha de sal pertencente à empresa F. Souto, necessitando de mais provas convincentes aptas a configurar a necessidade da urgência pleiteada. Frisou ainda que, não se sabe sequer se existem pilhas de sal próximas a cursos d'água no empreendimento, qual seria a exata localização, e muito menos se, efetivamente, apresentam algum risco de vazamento (BRASIL, 2019j).

Além disso, não foi considerado como razoável o pedido que buscava a proibição de concessões ou renovações de licenças ambientais pelo IDEMA, sob pena do esvaziamento das funções do próprio órgão ambiental estadual, haja vista que, a paralisação total ou quase total da produção de sal no Estado de Rio Grande do Norte, ensejaria sérias consequências de ordem econômica e social para a região (BRASIL, 2019j).

Não obstante, no processo que envolve a empresa F. Souto Indústria e Comércio de Sal S.A., a qual alegou e requereu no mérito da contestação a improcedência dos pedidos, ou, alternativamente, proposta de plano de medidas mitigadoras, o pedido de tutela antecipada foi deferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos autos do Agravo sob o nº 0803797-08.2019.4.05.0000. Foi determinado que a salina apresentasse plano para evitar o vazamento nas pilhas de sal, estipulando nova localização para a vindoura produtiva, a fim de que não continuasse despejando sal nas pilhas já existentes, sob pena de arbitramento de multa diária em caso de descumprimento¹⁹, decisão semelhante que também aconteceu no processo que envolvia a empresa demandada Norte Salineira Sa. Ind. e Com Norsal (BRASIL, 2019 e, 2019n).

Em síntese, deduzem nas petições iniciais apresentadas pelo órgão ministerial, os seguintes principais fundamentos:

a) que os §§ 1º e 6º do art. 11-A da Lei nº 12.651/2012 devem ser interpretados conforme a CF/88, sob pena de retrocesso ambiental;²⁰

b) inexistência de direito adquirido à localização de APP em face da antiguidade do empreendimento;

c) a impossibilidade legal de ocupação em APP (por ofensa aos arts. 4º, I, e 8º, da Lei nº 12.651/2012);

d) a desocupação das APPs não inviabiliza os empreendimentos salineiros;

e) a necessidade de elaboração de PRAD (Plano de Recuperação de Áreas Degradadas) e compensação ambiental;

f) a responsabilidade objetiva e subsidiária do IDEMA.

São algumas das propostas de regularização nas APPs, além da compensação ambiental, presentes nas ações: a condenação subsidiária do IDEMA para que condicione, na renovação das licenças, a progressiva desocupação, no prazo máximo de 8 (oito) anos; para preservação da área de dunas e desfazimento do barramento, a suspensão das atividades que se utilizam dos evaporadores e demais tanques instalados sobre área de dunas e na APP da margem da Lagoa do Benfica; recuo de tanques cristalizadores, evaporadores , estradas, pilhas de sal, de faixa de

¹⁹ Foi proferido um despacho (23/09/2020) para que a empresa apresentasse em 30(trinta) dias um plano de estocagem do sal conjuntamente com a comprovação do cumprimento das providências recomendadas pelo IDEMA, mediante manifestação do MPF.

²⁰ Referidos dispositivos legais autorizam a exploração da atividade salineira em áreas de apicuns e salgados (observados os requisitos do uso ecologicamente sustentável; localização comprovada; e proteção da integridade dos manguezais arbustivos adjacentes), assegurando-se a regularização de empreendimentos cuja ocupação tenha ocorrido antes de 22 de julho de 2008 (BRASIL, 2012).

APP do Rio Apodi-Mossoró, de oficinas e atividades afins, com apresentação de estudo de investigação de passivo ambiental (CONEMA 06/2011).

No que tange as peças de contestação apresentadas pelas salinas, as defesas de mérito mais citadas foram:

- a) a possibilidade de ocupação de apicuns e salgados, por haver permissão legal;
- b) a aplicação do direito intertemporal;
- c) a irreversibilidade do estado físico-químico do solo e a impossibilidade de recuperação da área;
- d) a existência de estrutura de drenagem de rejeitos; e
- e) a possibilidade de compensação ambiental.

O único processo que estava na fase de cumprimento de sentença por homologação de acordo é o que envolve o pedido de desocupação de APPs em face da empresa “Irmãos Filgueira Ltda.”, o qual foi homologado um acordo (sentença id 5308349) no qual foram firmados termos, dentre eles “a desocupação de 2,30ha em seu tanque de produção inicial, associado ao plantio da vegetação nativa nessa mesma área, para aumento dos benefícios ambientais, por considerar que a área alternativa favorece o estabelecimento de vegetação de mangue, se resguardando assim da indesejada formação de desertos salinos, na forma do estudo técnico e científico, no prazo de 04 (quatro) anos, podendo ser renovado por igual período em única vez; apresentar memorial descritivo e dados vetoriais georreferenciados da área proposta para desocupação e recuperação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias úteis; apresentar Projeto de Recuperação de Área Degradada para análise pelo IDEMA, conforme modelo apresentado (id. 5152890) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias úteis; ” (BRASIL, 2019 f).

Diante disso, percebe-se que o juízo de 1º grau, reconhece que a atividade de extração de sal marinho, é uma atividade potencialmente poluidora, que pode gerar risco intolerável ao meio ambiente e configurar uma das modalidades legais de ilícito ambiental e que por tal razão nem todas as situações rendem ensejo à tutela inibitória (BRASIL, 2019 f). No caso das lides apresentadas, não houve em nenhum dos quatorze processos o deferimento da tutela que requeria um plano para evitar o possível vazamento das pilhas de sal. Os dois processos que tiveram o deferimento da liminar, foi por meio da reformulação do entendimento pelo TRF-5, determinando que as empresas não continuassem despejando sal nas pilhas já existentes.

Aquele juízo ainda ressaltou que a vedação legal se verifica no caso de a atividade ser desempenhada em área de preservação permanente, e de que há indicativo que a área apontada provavelmente ocorre com parte dos empreendimentos em questão, de modo que há inegável

controvérsia com relação a abrangência das denominadas Áreas de Preservação Permanente - APP no local em discussão, principalmente no que concerne à inclusão ou não na extensão de preservação das áreas de Apicuns e Salgados. Ademais, foi ressaltada a relevância que produção de sal no Estado de Rio Grande do Norte enseja na ordem econômica e social para a região (BRASIL, 2019 f).

Nas conciliações e nas peças de contestação, pouco foi o interesse por parte das empresas de formularem ou de aderirem em planos de medidas alternativas de gerenciamento de conflitos no que tange aos pedidos de recuo das suas estruturas produtivas nas APPs pelo MPF (este propõe um em prazo de 8(oito) anos, podendo ser igualmente prorrogado). Apenas um dos quatorze processos, estava na fase de homologação de acordo.

Frisa-se ainda alguns pontos: o pedido apresentado pelo MPF para que as disposições legais referentes ao uso ecologicamente sustentável dos apicuns e salgados sejam interpretadas conforme a CRFB/88 (sob pena de retrocesso ambiental) é um fundamento importante e que deve ser enfrentado e explorado, na medida em que, tem um viés potencial para dirimir a brecha jurídica da exploração dos manguezais, pois como exposto, no estuário Apodi-Mossoró, além de se observar a presença mangues, há também o favorecimento da presença de apicuns e salgados, que denotam regime jurídico diferenciado. Ademais, em que pese a alegação por parte das salinas de haver a permissão legal de ocupar apicuns e salgados, referido uso pressupõe o preenchimento de requisitos ecologicamente sustentáveis, salientando aqui, a carência de alguns dados que precisam ser precisos, inclusive o mapeamento sistemático. Por fim, resta por insuficiente o argumento da irreversibilidade do estado físico-químico do solo e a impossibilidade de recuperação das áreas, uma vez que, o Código Florestal é bem claro a respeito da proteção das APPs para áreas cobertas ou não por vegetação nativa e a incidência obrigacional da recomposição nas intercorrências de supressões.

Não obstante, referidas ações civis públicas sofreram sobrestamentos temporários em razão da publicação do recente Decreto Presidencial nº 9824, de 4 de junho de 2019, que possibilita a configuração de um novo cenário jurídico ao enquadrar a atividade salineira como uma atividade de interesse social, pauta que será melhor explorada no próximo tópico.

4.2 A CONFIGURAÇÃO DA ATIVIDADE SALINEIRA DESENVOLVIDA NO ESTADO POTIGUAR COMO DE INTERESSE SOCIAL PELO DECRETO PRESIDENCIAL Nº 9.824, DE 4 DE JUNHO DE 2019

A exploração da atividade econômica salineira, cuja ocupação e implantação tenham ocorrido em até 22 de julho de 2008, destinada à produção e ao beneficiamento de sal marinho

desenvolvida nos municípios de Mossoró, Macau, Areia Branca, Galinhos, Grossos, Porto do Mangue, Pendências e Guamaré, todos circunscritos no Estado do Rio Grande do Norte, foi declarada pelo Decreto Presidencial nº 9.824, de 4 de junho de 2019 (anexo I), como uma atividade de interesse social para fins do seguinte dispositivo do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012):

“Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

IX- Interesse social:

g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;” (BRASIL, 2012)

Desse modo, o comento artigo legal possibilita que o Chefe do Poder Executivo federal defina em atos administrativos atividades que ensejam um cunho de interesse social, desde que, devidamente caracterizadas em procedimento administrativo próprio, justificando assim, as motivações mediante a inexistência de alternativa técnica e locacional à atividade proposta. Em razão dessa categorização jurídica, que deve ser devidamente fundamentada, configura-se a possibilidade da autorização e exploração de áreas de preservação permanente, haja vista que passa a se enquadrar em uma das hipóteses excepcionais de intervenção nesses espaços territorialmente protegidos.

No que tange ao processo administrativo que culminou com a edição do decreto em comento, faz-se importante analisar a Exposição de Motivos Interministerial e os pareceres técnicos dos Ministérios da Economia e do Meio Ambiente, para posteriormente, apresentar as decisões judiciais da ACP mencionada.

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 114/2019, que contou com a participação do SIESAL (Sindicato da Indústria da Extração do Sal no Estado do Rio Grande do Norte) e do SIMORSAL (Sindicato da Indústria de Moagem e Refino de Sal do Estado do Rio Grande do Norte), enfatiza que o objetivo do Projeto de Decreto está voltado para a regulamentação e manutenção das atividades em salinas no Estado do Rio Grande do Norte para fins de declaração de interesse social.

Dispõe que, a regulamentação promovida pelo Art. 3º, inciso IX, alínea “g”, do Código Florestal “passa a conferir às atividades de produção e beneficiamento de sal marinho o status de interesse social, para fins do regime de proteção das Áreas de Preservação Permanente” (BRASIL, 2019, P. 3), enfatizando as hipóteses de supressão ou intervenção de vegetação nativa nessas áreas e que tais interferências já acontecem nos casos “de obras de infraestrutura

destinadas às concessões de serviços públicos e atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho.” (BRASIL, 2019, P. 3).

Aponta que as salinas são exploradas há centenas de anos no Brasil, mesmo antes do advento da legislação ambiental, constituindo sistemas consolidados que representam um novo ecossistema “com grande biodiversidade marinha dentro dos evaporadores de sal e espécies de aves migratórias” (BRASIL, 2019, P. 3). Frisa que o Estado do Rio Grande do Norte lidera o pódio de maior produtor nacional de sal, enfatizando a relevância social (mais de 60 mil empregos são gerados), econômico, financeiro (R\$ 150 milhões em arrecadação de tributos) e ambiental da atividade. No que tange a este último ponto, destaca a “estabilidade da biodiversidade da região e restauração da área por proporcionar diluição dos sais cristalizadores do solo hipersalino”. (BRASIL, 2019, P.3).

Apresentam que as salinas estão localizadas em áreas de solos hipersalinos (apicum e salgados), no entorno de faixas marginais de cursos d’água, que com a superveniência das normas ambientais, mais precisamente do Código Florestal, passaram a ter parcelas daquelas áreas em sobreposição às APPs. Logo, inexistia uma regulamentação da manutenção dessa atividade em áreas marginais de APPs sobrepostas às planícies hipersalinas, onde estão instaladas as principais estruturas produtivas (cristalizadores e evaporadores) (BRASIL, 2019).

Nesse sentido, aduz que em razão da lacuna legislativa e insegurança jurídica (que implicou na penalização de multas milionárias às salinas – “Operação Ouro Branco, 116 multas, R\$82MM” e instauração de inquéritos civis), caso o Decreto não fosse promulgado nos termos propostos “a única alternativa será a remoção das estruturas vitais do setor, o que inviabilizará a atividade, comprometendo a produção de sal no Rio Grande do Norte e, consequentemente, no Estado Brasileiro” (BRASIL, 2019, P. 4).

Dispõe que na prática o ato administrativo confere a possibilidade de regularização e manutenção das salinas, as quais estavam impedidas de ocupar as áreas marginais de APPs. Trata-se então de eliminar o óbice formal e a lacuna legislativa que “tem impedido a permanência regular das salinas nas áreas atualmente ocupadas, inclusive mediante a obtenção das devidas autorizações e compensações legalmente previstas.” P. 4 Assim, houve a afirmação de que o decreto não implicará na liberação irrestrita de ocupação em APPs, tendo em vista a limitação temporal prevista pelo Código Florestal de que tal excepcionalidade se estende para salinas consolidadas em até 22/7/2008; nem em intervenção ou supressão dos mangues de forma irrestrita, pois, a ocupação se dá mediante prévia autorização e eventual licenciamento corretivo com compensações (BRASIL, 2019).

No que tange aos pareceres, o Parecer n. 00093/2019/CONJUR-MDIC/CGU/AGU, analisando o feito, concluiu pela possibilidade jurídica da demanda, promovendo propostas de: “(i) eventual possibilidade de um pedido formal ao órgão ambiental licenciador, com a demonstração do cumprimento dos requisitos exigidos no parágrafo 6º, do artigo 11-A da Lei para que fosse expedido um ato autorizativo, capaz de regularizar formalmente a atividade” e “(ii) definição da atividade já consolidada até 22 de julho de 2008 como de interesse social pelo Chefe do Poder Executivo, cumpridos os requisitos da alínea g), inciso IX do artigo 3º, mediante processo administrativo próprio.” (BRASIL, 2019, P. 11 e 12).

Ademais, emitiu a aprovação do ato normativo desde que atendidos a caracterização da inexistência de alternativa técnica e locacional, com a comprovação da localização dos empreendimentos e assinatura dos termos de compromissos pelas salinas em prol da proteção da integridade da vegetação adjacente (BRASIL, 2019).

Por sua vez, foi declarado no Parecer Eletrônico nº 11/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU a incompetência do Ministério do Meio Ambiente para a apuração da existência do interesse social, firmando o entendimento de ser tema de economia, pois a atribuição daquele ministério está designada, essencialmente, para a formulação de políticas públicas ambientais. Assim, anuiu pela viabilidade do processo administrativo, declarando pela constitucionalidade e legalidade da minuta do decreto, em defesa da preservação do exercício de competências de execução das políticas ambientais por órgão do SISNAMA (BRASIL, 2019).²¹

²¹ O IBAMA também declarou sua incompetência em apurar a caracterização e motivação do interesse social da atividade salineira pelo Despacho nº 4685347/2019-DILIC.

Em Despacho nº 21088/2019-MMA, foi reafirmado o entendimento de que não é atividade inserida no rol de competências do Ministério do Meio Ambiente a análise do interesse social exigido pelo Código Florestal. Conforme art. 1º do Anexo I do decreto 9.672/2019, ao Ministério do Meio Ambiente cabem atuações de formulação, nas matérias de:

- “I - política nacional do meio ambiente;
- II - política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas;
- III - estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;
- IV - políticas para a integração do meio ambiente e a produção;
- V - políticas e programas ambientais para a Amazônia; e
- VI - estratégias e instrumentos internacionais de promoção das políticas ambientais.”

O Parecer de Mérito nº 1/2019/DIBEN/COIND/CGSP/SI/SDIC/SEPEC-ME (Ministério da Economia), destaca a relevância financeira, econômica e social da exploração de sal marinho para o Estado do Rio Grande do Norte, concluindo favoravelmente pela edição do decreto presidencial. Em Despacho nº 4685347/2019-DILIC (Diretoria de licenciamento ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos naturais renováveis), avaliou-se que a minuta de Decreto é atenta a legislação, pois contempla o instrumento do licenciamento ambiental como meio de regular a atividade (BRASIL, 2019).

Dessa forma, a edição superveniente do referido decreto que concedeu o status de interesse social à atividade salineira potiguar impactou (juridicamente) as ações civis públicas demandadas pelo Ministério Público Federal (MPF), conforme estudadas no tópico anterior, desencadeando sobrestamentos temporários, ao passo que aguarda o trâmite processual da última ação civil pública (sob o nº 0801432-95.2019.4.05.8401) que questiona a nulidade do mencionado ato administrativo.

Assim, o MPF pleiteou em face da União a concessão da tutela de urgência em prol da suspensão dos efeitos do decreto até o julgamento do controle de legalidade, fundamentando nas seguintes principais argumentações jurídicas:

- Ofensa ao Art.3º, caput, inciso IX, alínea “g”, do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) por inexistir alternativa técnica e locacional não contemplada pelo processo administrativo que culminou com a edição do decreto, ensejando assim, uma intervenção desnecessária, tendo em vista que a União ignorou os impactos ambientais ao não exaurir a busca por alternativa técnica aos empreendimentos; Afronta ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois tende a promover os interesses econômicos em detrimento ao desenvolvimento sustentável;²²(BRASIL, 2019o).
- Ofensa ao Art. 2º, parágrafo único, alínea “d”, da Lei 4.717/65(Regula a Ação Popular) pelo processo administrativo ter se baseado em motivos falsos ao dispor que todas as áreas das salinas estão inseridas em áreas de preservação permanente, sendo que, representam uma ocupação de 10,71%; (BRASIL, 2019o).
- Ofensa ao princípio do desenvolvimento sustentável pelo Art. 4º, inciso I c/c Art.2º, incisos IV e IX, da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente que deve ter por diretriz a compatibilização

²² O MPF alega que, até a deflagração da Operação Ouro Branco (2013) o setor salineiro nunca havia sido adequadamente fiscalizado pelo IDEMA, pois sendo uma autarquia ambiental estadual responsável pela concessão de licenças ambientais, as concedia em frontal vedação de ocupação das APP, ensejando assim, mais poluição e desmatamento em curso d'água e mangues advindos de uma histórica ocupação de comprometimento ambiental.

do desenvolvimento (econômico e social) com a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, vedando-se degradações aos ecossistemas de manguezais, tendo em vista que não há no processo administrativo considerações efetivas que representem uma proteção ao meio ambiente, baseando-se tão somente em questões econômicas; (BRASIL, 2019o).

- Ofensa ao Art. 2º, incisos IV e IX, da Lei 6.938/81, por violar o princípio da prevenção ambiental, em que a manutenção dos efeitos do decreto causará danos irreversíveis ao meio ambiente, possibilitando concessão de licenças ambientais e admissão de ocupação de APP's (BRASIL, 2019o).

Aduz o MPF que “o setor salineiro optou por buscar apoio político para que sua atividade fosse, indevidamente, considerada como de interesse social, com o único intuito de promover verdadeira anistia aos graves danos ambientais causados com a ocupação de APP” (p.9), sendo as áreas de mangues as mais afetadas. Assim, declarado o interesse social da atividade, as salinas poderão continuar explorando indefinidamente a atividade salineira naquelas áreas, haja vista que é um subsídio para que o órgão ambiental autorize a intervenção, apesar do decreto (conforme o parágrafo único) não vincular a tomada de decisão dos órgãos e entidades ambientais competentes quanto à aprovação do setor salineiro para fins de licenciamento e de autorização ambientais (BRASIL, 2019o).

Dessa forma, fomenta que o comento ato administrativo precisa ser objeto de um controle de legalidade, haja vista que a caracterização da exploração de sal marinho como uma atividade de interesse social está condicionada à prova especial de técnico, requisito indispensável e de competência da União Federal, para que se comprove no âmbito do processo administrativo a inexistência de qualquer alternativa técnica ou locacional para os empreendimentos, em respeito à sustentabilidade ambiental. Entretanto, referida condição foi ignorada pela União, evidenciando o não atendimento aos interesses ambientais, mas tão somente aos econômicos.²³ (BRASIL, 2019o).

²³ “Havia a necessidade de estudo técnico, por exemplo, para: I) caracterização precisa das áreas ocupadas pela ré, apontando o total de apicuns, salgados, mangue, APP's de curso d'água e existência de gamboas no empreendimento; II) existência de eventuais pilhas de sal, descrevendo: a) suas dimensões; b) área ocupada; c) risco e impacto ambiental em torno de vazamentos; III) existência de caranguejos Uçá ou de qualquer outra espécie na área ocupada pela salina, descrevendo: a) como a ocupação dos apicuns e salgados impacta o ciclo de vida de tal espécie; b) a dinâmica populacional da espécie no limite superior do manguezal arbóreo, adjacente ao apicum/salgado (zona de berçário) e no bosque de mangue vermelho (zona de caranguejos comerciais).” P. 13 Ademais, para o MPF o parecer do Ministério do Meio Ambiente está incompleto no que tange às questões ambientais, tendo em vista que, declarou a sua incompetência para apurar a existência do interesse social, tão somente apontando a não vinculação dos órgãos e entidade ambientais ao decreto.

Ademais, aponta que se trata de uma medida de intervenção ao direito fundamental ao meio ambiente, razão pela qual, deveria perpassar por critérios de proporcionalidade baseados em estudos técnicos que comprovasse a existência de meios menos gravosos e igualmente eficazes que viabilizasse a exploração de sal marinho e a proteção do meio ambiente. Assim, fomenta o órgão ministerial pela possibilidade de compatibilizar os interesses envolvidos (manutenção da atividade econômica com a integração da defesa e proteção dos ecossistemas) por meio da admissão da desocupação gradativa das salinas nas APP's ocupadas, eis que corresponde a somente 10,71%, em um lapso temporal inicial de 4(quatro) anos, que pode ser igualmente prorrogado pelas partes em comum acordo com a menor onerosidade possível (BRASIL, 2019o).

Aduz ainda que a tese elencada no processo administrativo viola o Art. 3º, inciso II, do Código Florestal no que tange a inviabilidade técnica da remoção das estruturas produtivas para a recuperação da área em virtude da impossibilidade de revitalização do solo hipersalino, pois o regime jurídico protege amplamente as APPs sejam elas cobertas ou não por vegetação nativa. Nesse sentido, para o MPF o decreto está baseado em fatos falsos ou não comprovados ou em interpretações ilegais, que desconsidera os impactos ambientais advindos das ocupações em APPs, incluindo os dados do relatório do GT-Sal (BRASIL, 2019o).

Segundo os dados expostos, percebe-se que o Ministério Público Federal (MPF) agiu conforme as suas atribuições previstas constitucionalmente ao atuar em defesa aos direitos sociais, acionando a sua legitimidade para promover ações civis públicas ao constatar a ameaça ou lesão a interesses ou direitos difusos, que no caso em tela envolve a tutela do bem jurídico a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, aliado a ineficiência de regularizações extrajudiciais em razão dos pontos controversos que envolve o conflito, sendo um deles a argumentação da permanência nas APPs pelo setor salineiro. Assim, as motivações das mencionadas ações civis públicas estão apoiadas na proteção dos interesses da coletividade, em prol do recuo das estruturas produtivas para que se cesse, mesmo que em um plano de médio prazo, o atual modo de produção em áreas de preservação permanente e, ainda, a responsabilização dos infratores (IDEMA e empresas salineiras) pelos danos causados ao meio ambiente em questão. Verifica-se que o seu interesse de atuar na causa não é limitado, pois, não se absteve, mesmo após a superveniência do Decreto Presidencial de nº 9.824/2019, de questionar a legalidade do ato administrativo em âmbito judicial.

Percebe-se ainda que é obscuro a atuação do IDEMA na concessão e renovação de licenças ambientais, após verificado o grave contexto de comprometimento do ecossistema

estuarino Apodi-Mossoró pela exploração da atividade salineira, que é uma atividade potencial poluidora. Em razão das dimensões dos danos, e por outro lado da relevância da atividade econômica para a região, acredita-se que a paralisação total ou quase total da produção de sal no Estado do Rio Grande do Norte não seja uma alternativa razoável.

Entretanto, verificada a existência de alternativa técnica e locacional, há de se considerar a viabilidade de um plano de longo prazo (aquém do prazo máximo proposto pelo MPF de 8(oito) anos), cuja renovação das licenças ambientais seriam condicionadas a uma progressiva desocupação, cumuladas com compensações e recuperações ambientais, com o escopo de compatibilizar os interesses envolvidos e alcançar um desenvolvimento. Não obstante, a constatação da inflexibilidade da aderência das empresas demandadas pelas ações civis públicas, que se apresenta também na busca de um subsídio e apoio político, detona um óbice e obstáculo fatídico a ser enfrentado para atingir uma administração litigiosa de maneira mais consensual e eficiente.

4.2.1. AS DECISÕES JUDICIAIS NO JULGAMENTO DO CONTROLE DE LEGALIDADE DO DECRETO PRESIDENCIAL Nº 9.824/2019

No presente tópico, pretende-se analisar as tomadas de decisões judiciais proferidas na ação civil pública de nº 0801432-95.2019.4.05.8401 que questiona o Decreto Presidencial de nº 9824/2019 para evidenciar as discussões em torno da legalidade do referido ato administrativo e questões suscitadas pelo MPF no que tange à proteção das áreas de preservação permanente.

No que corresponde ao pedido da liminar pela suspensão dos efeitos do mencionado decreto, o juízo indeferiu a pretensão formulada fundamentando que a mesma havia sido analisada incidentalmente nas ações civis públicas em trâmites. Entendeu não ser razoável o deferimento da tutela antecipada que pretendia obrigar o IDEMA a não conceder ou renovar licenças ambientais, sob pena de esvaziamento das funções do próprio órgão ambiental estadual, além do risco de irreversibilidade da medida que impusesse a imediata paralisação total ou parcial da produção de sal no Estado, a qual ensejaria sérias consequências de ordem econômica e social (BRASIL, 2019o).

Analisando a sustentação do SIESAL e da União de ser incabível questionar a validade de ato normativo em tese, firmou-se o entendimento que: o controle pretendido pelo MPF nos deveres do seu cumprimento institucional de proteger o meio ambiente é unicamente de legalidade. Trata-se de um ato normativo secundário, de natureza regulamentar infra legal, constituindo uma norma de efeitos concretos. Dessa forma, a edição do Decreto pelo Poder

Executivo não pode contrariar a lei, invadir ou se afastar dos limites legais, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 5º e 37, *caput*, da CF), que é uma das pilastras de sustentação do Estado de Direito (BRASIL, 2019o).

Apesar do MPF, em réplica, ter destacado como pontos controvertidos da ação: "a) a União, no âmbito do processo administrativo, conseguiu comprovar a inexistência de alternativa técnica e locacional aos empreendimentos? b) a União, no âmbito do processo administrativo, conseguiu comprovar que a desocupação gradual das APP's, nos termos propostos pelo GTSal e pelo MPF nas ações já ajuizadas, leva, necessariamente, à inviabilidade dos empreendimentos?"; o judiciário entendeu que a pergunta deveria ser redimensionada para os seguintes termos: "a União, no âmbito do processo administrativo, era obrigada a comprovar a inexistência de alternativa técnica e locacional aos empreendimentos?" (BRASIL, 2019o).

Assim, o ponto controvertido da lide residiu em analisar se a União, ao editar o mencionado Decreto, era obrigada a comprovar a inexistência de alternativa técnica e locacional aos empreendimentos salineiros como requisito indispensável para conceder status de interesse social à atividade salineira (conforme art. 3º, *caput*, inciso IX, alínea "g", da Lei nº 12.651/2012). Para tanto, a verificação desse critério, bem como dos demais requisitos formais e materiais de validade do decreto, perpassa pela análise dos elementos contidos no processo administrativo, bem como, pela imprescindibilidade de perícia técnica.²⁴ (BRASIL, 2019o).

Segundo o MPF, não ficou devidamente demonstrado no âmbito do processo administrativo, se a desocupação gradual das APP's inviabilizaria a continuidade dos empreendimentos salineiros, questionando ainda, se a conduta de abstenção da União em não ter realizado estudos técnicos preza pela legalidade (BRASIL, 2019o).

Por sua vez, a União argumenta pela legalidade e constitucionalidade do Decreto, uma vez que, fundamentando nas disposições do parágrafo único, compete ao "órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental analisar, especifica e individualmente, as condições de licenciamento e autorização da exploração de sal marinho pelas salinas, bem como, a comprovação da existência ou não de alternativas técnicas e locacionais. ", sendo o caso, pois,

²⁴ Defende, ainda, a impertinência da realização da perícia, pois a mesma não teria o condão de convalidar o processo administrativo que culminou com a edição de um ato nulo em sua origem (BRASIL, 2019o).

de análise a priori e não a posteriori. Conclui que ensejaria em ilegalidade se a União se imiscuísse de referidas competências que sobre as quais não possui (BRASIL, 2019o).

Ante o exposto, em sentença, houve o entendimento de que a União Federal não era obrigada, no âmbito do processo administrativo de edição do decreto, a comprovar a inexistência de alternativa técnica e locacional aos empreendimentos salineiros, não se vislumbrando qualquer violação ao disposto no art. 3º, caput, inciso IX, alínea "g", da Lei nº 12.651/2012. Assim, ficou determinado, até então, que a análise de tais requisitos deve ser realizada no curso do procedimento de licenciamento ambiental prévio à intervenção em APP pelo órgão de fiscalização ambiental (o IDEMA), observando as peculiaridades de cada salina e, em sendo necessário, propor alternativas menos onerosas possíveis de desocupação das áreas (BRASIL, 2019o).

Aduz que referida decisão está em compatibilidade com os julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em ADC 42 e as ADI's 4.901, 4.902, 4.903, e 4.937, nas quais foram questionados diversos dispositivos da Lei 12.651/2012 (Código Florestal), frisando o seguinte trecho do voto do relator, Min. Luiz Fux:

"As hipóteses em abstrato de utilidade pública e de interesse social, encartadas no Código Florestal, não eximem que os empreendimentos respectivos sejam submetidos ao devido licenciamento ambiental. O art. 225, § 1º, da Constituição, imputa ao Poder Público a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Por seu turno, a Resolução Conama n. 237/1997 disciplina os atos de licenciamento ambiental, consistente no "*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*". A cristalização desse procedimento ocorre por meio da expedição da licença ambiental, "*ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica*", para a consecução da atividade requerida." (BRASIL, 2019q).

Dessa maneira, dispõe pela improcedência da tese de que a declaração de interesse social da atividade salineira demandaria prévio estudo técnico para que fosse comprovada a inexistência de alternativas técnicas e locacionais e assim, legitimar a edição do ato administrativo ora atacado. Tal análise precisa ser feita casuisticamente pelo órgão ambiental

no âmbito do procedimento de licenciamento, etapa prévia à intervenção em APP, em consonância com o assegurado pelo parágrafo único do Decreto. Destacou ainda que o ordenamento jurídico precisa ser interpretado como uma unidade sistemática, e não a partir de interpretações fragmentadas de dispositivos isolados, pois implicaria em frustrar outros interesses igualmente protegidos pela CRFB/88, incluindo o desenvolvimento econômico sustentável, ao impor, por exemplo, aumento desnecessário de custos e de burocracia à Administração, sem o devido incremento de eficiência (BRASIL, 2019o).

Em menção ao parecer de mérito nº 1/2019/DIBEN/COIND/CGSP/SI/SDIC/SEPEC-ME do Ministério da Economia (id. 5644820, p. 37-38) e a Exposição de Motivos Interministerial-EMI nº 00114/2019 ME MMA, destacou que a finalidade do decreto está em regularizar as salinas que estão localizadas essencialmente em apicuns e salgados, no entorno de faixas marginais de cursos d'água, consideradas áreas de preservação permanente (art. 4º, I, da Lei 12.651/2012). Entretanto, ao contrário do afirmado na petição inicial de que o processo administrativo fazia menção de que a totalidade das áreas de salinas estariam inseridas em áreas de APPs, os pareceres apontam se tratar das principais estruturas produtivas (cristalizadores e evaporadores), fato que se ajusta ao alegado pelo MPF eis que consistem em uma parte dos empreendimentos (10,71%) (BRASIL, 2019o).

Julga que os motivos apresentados no processo administrativo se revelam idôneos em materialidade e juridicidade, inexistindo a hipótese de nulidade prevista no art. 2º, d, da Lei 4.717/65 (regula a ação popular), o qual apregoa serem nulos os atos lesivos ao patrimônio público nos casos de inexistência dos motivos. Ademais, o decreto não implica na liberação irrestrita de ocupação em APP nem na Intervenção ou supressão de vegetação de mangue (BRASIL, 2019o).

Aduz ainda que a possibilidade de recuo dos empreendimentos tal como proposto pelo MPF, de que o regime jurídico de proteção das áreas de apicuns e salgados deve ser o mesmo das áreas de mangues pois integram um único ecossistema, não pode ser invocada como causa de nulidade do decreto, uma vez que remete-se a declaração de inconstitucionalidade do art. 11-A, § 6º, da Lei 12.651/2012(um dos fundamentos do decreto), que não é objeto do feito, não sendo possível assim, apontar violações dessa magnitude. ²⁵(BRASIL, 2019o).

²⁵ Para o MPF a ocupação em APP deve se dá de forma mais restrita, alcançando as áreas marginais dos cursos d'água, sobrepostas aos apicuns e salgados, em prol da ampla preservação do meio ambiente. Todavia, entendeu o judiciário que para apontar a violação ao princípio da prevenção ambiental seria necessário reconhecer,

No que tange a violação do princípio ao desenvolvimento sustentável (pelo art. 4º, I da Lei 6.938/81), a decisão judicial reconhece que a dimensão econômica foi um dos principais motivos que ensejou à declaração de interesse social da atividade em salinas nos termos do decreto, porém, a proteção ambiental não foi relegada, eis que não vincula a tomada de decisão dos órgãos ambientais licenciadores, que devem fiscalizar os empreendimentos, aplicando-lhes penalidade e medidas protetivas conforme a legislação. Assim, apontou que não se pode presumir de logo a omissão dos órgãos de fiscalização, que poderão ser instados a cumprir as devidas obrigações (BRASIL, 2019o).

Por fim, analisou o argumento de violação ao princípio da prevenção ambiental (conforme o art. 2º, IV e IX da Lei 6.938/81), julgando que, de fato, as salinas poderão continuar ocupando as áreas de apicuns e salgados, localizadas às margens de cursos d'água (APP - art. 4º, I), mas não as áreas de manguezais (APP - Art. 4º, VII), uma vez que o § 6º do art. 11-A da Lei 12.651/2012 assegura a proteção da integridade dos manguezais arbustivos adjacentes. Logo, a ocupação não será indefinida e irrestrita, pois além do decreto não autorizar tal ocupação (haja vista que se vincula e fundamenta no art. 11-A, § 6º, da Lei 12.651/2012) aqueles ecossistemas não poderão sofrer quaisquer intervenções (BRASIL, 2019o).

Declarada a improcedência dos pedidos, firmou-se o entendimento de que Decreto Presidencial de nº 9.824/2019 cumpriu os requisitos da legalidade, em razão de não ter se vislumbrado qualquer violação aos dispositivos legais apontados. Portanto, conforme a decisão judicial em comento, o mencionado ato administrativo é válido e apesar de não conferir automaticamente a regularização e manutenção das salinas, eis que não vincula o órgão ambiental competente, é um subsídio para tal possibilidade. Insta salientar que o órgão ambiental foi incluído no polo passivo das ações civis públicas (em trâmites) por ter concedido licenças ambientais em APPs sob inobservância legal, alegação que deve ser investigada e que, se comprovada, representa (mais) riscos indeterminados para os ecossistemas.

Em que pese a análise do mencionado ato administrativo sob a mediação do direito ao desenvolvimento ser o foco do próximo capítulo, insta observar que o decreto, apesar de não ter o condão de automaticamente regularizar o setor salineiro em APPs, fortalece os conflitos ao invés de arrefecê-los, configurando-se enquanto uma forma antidemocrática de legislar, tendo em vista que a dimensão ambiental foi relegada para um segundo plano. Explica-se,

incidentalmente, a inconstitucionalidade do art. 11-A, § 6º, da Lei 12.651/2012, providência não requerida (BRASIL, 2019o).

quanto mais democrática forem as tomadas de decisões que envolvem questões de bem ambiental, mais legitimidade o ato público vai assumir. Dessa maneira, percebe-se a falta de efetividade do poder de polícia (pois as empresas salineiras foram continuamente notificadas) e uma desarticulação institucional no que diz respeito à proteção dos bens ambientais ao evidenciar a fragilidade do cumprimento das normas.

Em razão do coletado, fomenta-se, instiga-se, a necessidade de analisar os conflitos inerentes sob a mediação do Direito ao Desenvolvimento enquanto um direito humano integrador que agrega a variável da sustentabilidade e a necessidade de uma nova racionalidade para os bens ambientais.

5 DOS CONFLITOS JURÍDICOS RELATIVOS À ATIVIDADE SALINEIRA NAS APPs NO APODI-MOSSORÓ SOB A MEDIAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO HUMANO INTEGRADOR: UMA GESTÃO PARA A SUSTENTABILIDADE

5.1 PONTO DE PARTIDA: A QUEBRA DE UM PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO INSUSTENTÁVEL

O que é um paradigma? Em que pese o presente tópico não ter por objetivo explorar as diversas definições conceituais, pretende-se apresentar um dos possíveis sentidos e alcances do termo para adentrar numa primeira reflexão teórica. Nessa perspectiva, no campo da ciência jurídica, um paradigma representa “o critério de racionalidade epistemológica reflexiva que predomina, informa, orienta e direciona a resolução dos problemas, desafios, conflitos e o próprio funcionamento da sociedade” (CRUZ; BODNAR, 2011, P. 78).

Trata-se de um modelo ou padrão que pode delimitar o funcionamento da organização social enquanto um instrumento nas mãos da ordem dominante (SPENGLER; SPENGLER; SPENGLER, 2019), a ser compartilhado sempre a partir de uma cultura, o qual, no campo das ciências sociais, possui o mérito de se sobrepor ou dominar as teorias (MORIN, 2002 apud CRUZ; BODNAR, 2011).

Dessa forma, os paradigmas são modelos compartilhados que orientam e direcionam o funcionamento de uma organização social, bem como, os desafios, os conflitos e os problemas inerentes, e que por tal relevância em aplicabilidade, precisam ser re(avaliados) para a atenta correspondência e harmonização com as dimensões sociais, ambientais, econômicas, cultural e espacial de uma determinada sociedade.

Em razão disso, possuem uma natureza fluida que se flexibilizam conforme a época, o lugar, os anseios sociais, econômicos, políticos, podendo assim, ceder espaço para outras novas estruturas. A exemplo, a era moderna apresentou sua exaustão quando o paradigma fundado na liberdade, deixou de orientar o modo de vida do ocidente enquanto valor fundamental, em razão dos novos poderes e riscos globais (BODNAR; CRUZ, 2008).

Nesse sentido, o liberalismo (compreendido aqui em seu sentido polissêmico conforme as perspectivas de algumas teorias do desenvolvimento) inicialmente se consolidou como uma filosofia de progresso econômico, social e técnico que tinha por proposta a liberdade (sem quaisquer restrições) das potencialidades dos indivíduos enquanto seres autônomos, individualistas, materialistas e dotados da razão em prol da amplitude do desenvolvimento das suas capacidades (TOUCHARD, 1993 apud CRUZ; BODNAR, 2011).

É nesse olhar que temos a liberdade enquanto paradigma do direito na modernidade que orientou as estratégias econômicas da economia de mercado e os modos de vida do ocidente. Assim, os ordenamentos jurídicos na era da modernidade atuavam em torno desse paradigma, vedando-se quaisquer tentativas que o limitava (CRUZ; BODNAR, 2011).

Não obstante, ficou perceptível nos séculos XIX e XX a urgência de se pensar em um novo paradigma para o direito que atendesse a emergência dos novos cenários globalizados e transnacionais em respostas aos novos riscos globais, incluindo a preocupação com o que viria a ser denominado posteriormente de vital ambiental, que por muitos anos foi ignorado (CRUZ; BODNAR, 2011). “O final de década de 60 foi o indicador de que o crescimento econômico e o processo de industrialização predatória estavam trazendo resultados desastrosos para o planeta” (MILARÉ, 2014, P.1571). Logo, a crise do paradigma moderno evidenciou a exaustão de uma era que tinha por orientação em seus modos de vida a liberdade (CRUZ e BOADNAR, 2009).

Os novos valores emergentes e a nova dimensão dos direitos humanos apontavam que a liberdade sem um elevado grau de solidariedade e de igualdade social seria inconcebível (CANOTILHO, 1995 apud CRUZ; BODNAR, 2011). Nesse seguimento, fomentou-se pela necessidade de um novo caminho jurídico em direção a um novo tempo que encarasse as assimetrias existentes para que o capitalismo predatório perdesse espaço para o alcance da sustentabilidade, pois o vigente paradigma de desenvolvimento está pautado muito mais na busca pela maximização dos lucros do que com a preservação e recuperação do meio ambiente e distribuição geral e equitativa dos benefícios gerados (GOMES; FERREIRA, 2018).

As degradações ambientais, a pobreza e miséria, a exclusão social, a escravidão, a dominação econômica, são fatores presentes na contemporaneidade que evidenciam a insustentabilidade de um modelo econômico seletivo e voraz (CRUZ; BODNAR, 2011) que denunciam um paradigma falido pautado no capitalismo predatório e na depredação ambiental.

Importa ressaltar que compartilhamos do posicionamento de Diegues (1992) pela inexistência de um paradigma único a ser alcançado pelas vias do desenvolvimento e do progresso linear. Entretanto, os padrões de produção e consumo que ignoram as energias não renováveis, resultando na degradação ambiental são insustentáveis (a médio e longo prazo), ensejando na necessidade de se pensar nos vários tipos de sociedades sustentáveis ancoradas no reconhecimento da diversidade ecológica, biológica, cultural e histórica.

De fato, trata-se de um dos maiores e mais urgentes desafios da humanidade em encontrar um plexo de desenvolvimento humano justo e adequado que venha a efetivamente

possibilitar e apontar diretrizes e bases para um crescimento econômico, sem, contudo, colocar em risco o equilíbrio ambiental em prol das gerações e do fator da vida humana com dignidade (GOMES; FERREIRA, 2018).

Ante a “necessidade da emergência e da consolidação de um novo paradigma do direito que deve ser mais dúctil e operacionalmente adequado para a produção dialética e democrática de um repertório de argumentos mais densos e legítimos no atual contexto” (CRUZ; BODNAR, 2011, P. 80), emerge um novo olhar para paradigmas do direito na contemporaneidade. O primeiro ponto de partida, que é o pensar estrutural do trabalho, concentra-se em reconhecer e evidenciar modelos de desenvolvimento (econômico) em crise para apontar perspectivas e caminhos que forneçam paradigmas pautados na sustentabilidade.

5.1.1 DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO ENQUANTO UM DIREITO HUMANO INTEGRADOR

A necessidade de qualificar o desenvolvimento advém do fato de que até meados da década de 60 os usos intensivos de recursos naturais eram considerados custos (ambientais) necessários para se atingir o processo de “desenvolvimento”, o qual era reduzido como sinônimo de crescimento econômico que se equiparava aos níveis de produção e consumo material. Nessa perspectiva, dimensões importantes, como noções de equidade social e preservação ambiental, não foram contempladas por esse modelo (DIEGUES, 1992).

Essa visão simplista e reducionista, adstrita a relações puramente econômicas e despreocupada com o sistema esgotável da matéria-prima (caracterizada por sua resiliência, processos e funções próprias) resultou como inconsequente, pois, modelos de desenvolvimento que seguem padrões de crescimento econômico não-sustentáveis a longo prazo são inviáveis e precisam ser reavaliados, desconstruídos e superados (DIEGUES, 1992).

Mediante a estruturação da nova concepção jurídica, e em conformidade com as declarações e acordos internacionais, consolidou-se o entendimento do Direito ao Desenvolvimento enquanto um direito humano inalienável, que pode ser compreendido como um processo específico de desenvolvimento econômico, social e cultural que possibilita a concretização dos direitos fundamentais, a expansão das capacidades humanas e o amplo acesso aos bens e valores com repercussão econômica, em prol da efetividade da dignidade da pessoa humana (CAMPINHO, 2010), pois, “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento” (art.2º da declaração), pautando assim, na livre e ativa participação social e equitativa distribuição das benesses geradas (WALKER, 2011).

Enquanto direito humano, e, portanto, universal, indivisível e interdependente, toda pessoa e todos os povos estão habilitados em participar, contribuir e desfrutar do desenvolvimento econômico, social cultural e político, que implica no dever de garantia e responsabilidade primária pelo Estado (PIOVESAN, 2010).

Dessa forma, o Direito ao Desenvolvimento é um direito humano integrador, acionável, exigível, que demanda observância e reinvidicação, e que passou a abordar aspectos políticos, econômicos, culturais, sociais e a variável da sustentabilidade (haja vista o reconhecimento da importância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para a vida humana) (SILVA, 2010). Esse qualitativo visa aliar crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental interligando valores da democracia, desenvolvimento e direitos humanos, logo a “proposta de desenvolvimento vai desde a proteção dos direitos humanos até o aprofundamento da democracia, buscando assim a reaproximação entre ética, política e economia” (WALKER, 2011, P. 164).

Nesse sentido, o crescimento econômico é apenas uma das facetas do Direito ao Desenvolvimento, este que deve ser implementado com prioridade e urgência por meio da interação obrigacional do Estado (a nível nacional e internacional), a exemplo de promover a participação social e políticas públicas de desenvolvimento apropriadas, bem como pela pessoa humana e empresas, como o fomento da responsabilidade social dos setores privados na promoção dos direitos humanos e impactos (in)diretamente por suas atividades (PIOVESAN, 2010).

Destarte, o direito ao desenvolvimento deve ser concretizado de modo a satisfazer as necessidades ambientais e de desenvolvimento das presentes e futuras gerações (BRUNDTLAND, 1987). Para tanto, tendo em vista que a variável da sustentabilidade constitui uma das facetas que integra a concepção do direito mencionado enquanto um direito humano integrador, faz-se necessário conhecer as suas nuances com o escopo de reunir algumas categorias teóricas de análise para confrontá-las com o conflito ambiental em questão.

5.1.2 A VARIÁVEL DA SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO ENQUANTO UM NOVO PARADIGMA DO DIREITO NA CONTEMPORANEIDADE

O Relatório de Brundtland (1987) alertou contra a permanência dos modelos e padrões de produção, caracterizando a urgência de um modelo de desenvolvimento global sustentável como aquele capaz de garantir as necessidades das presentes gerações sem comprometer a satisfação das futuras, em prol das melhorias da qualidade de vida humana, dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas (ALMEIDA; ARAÚJO, 2013, p. 18).

Os sinais da insuficiência do paradigma moderno desencadearam num sistema teórico de justificação e de desigualdades (sociais, econômicas, culturais e tecnológicas) que são fatores de maior agressão ao meio ambiente. Consolidou-se o entendimento de que a degradação ambiental não é uma consequência inevitável advinda do progresso humano, mas sim, um reflexo do tipo de desenvolvimento econômico que está sendo fomentado enquanto insustentável (RAMPAZZO, 2002 apud SILVA, 2010).

Nesse sentido, a crise ambiental, que implica no colapso do esgotamento dos ecossistemas, é resultado de um sintoma incontestável da ineficácia do sistema capitalista, cuja máxima é pautada no crescimento pelo crescimento (LATOUCHE, 2009) e que precisa ser repudiado.

Entretanto, há uma certa abominação em propostas que visem restringir ou mitigar o crescimento econômico, porém, não há que se falar em desenvolvimento se as demais dimensões que o integram estão sendo ignoradas (PHILOMENA, 2002). Nesse viés, defende-se que os postulados da economia e ecologia, assim como as demais esferas, não são contrapostos, mas integrantes de uma sustentabilidade que pode ser estudada em pelo menos cinco dimensões interdependes²⁶, a saber:

- A dimensão social da sustentabilidade que se preocupa com a tutela da sadia qualidade de vida do ser humano e do meio ambiente (pois são indissociáveis), bem como, com a concreta efetivação dos direitos fundamentais sociais como o direito à saúde, trabalho, educação, previdência social (GOMES; FERREIRA, 2018);
- A dimensão econômica da sustentabilidade para que se consolide um crescimento econômico comprometido com a dimensão social e ambiental, com critérios éticos e justos de desenvolvimento (GOMES; FERREIRA, 2018);
- A dimensão ética está direcionada para a justiça intergeracional, num plexo de fraternidade e solidariedade, de modo que as presentes gerações são responsáveis pela herança social e ambiental para as futuras (GOMES; FERREIRA, 2018);

²⁶Conforme a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano e Desenvolvimento do Rio 92 em seu princípio 4º proclamou que **“Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”** Declaração do Rio de Janeiro. Estud. av., São Paulo, v. 6, n. 15, p. 153-159, Aug. 1992. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340141992000200013&lng=en&nrm=iso>. access on 19 Nov. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000200013>..

- A dimensão ambiental parte da premissa de que o meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado é um direito humano que promove o bem-estar social das presentes e futuras gerações e posto isso, deve ser preservado e protegido, emergindo a necessidade de mudanças e ações sérias e eficientes (GOMES; FERREIRA, 2018).²⁷
- A dimensão jurídico-política da sustentabilidade visa resguardar, efetivar e desenvolver os direitos fundamentais das presentes e futuras gerações.

Ante o exposto, a sustentabilidade emerge enquanto o novo paradigma indutor do direito na contemporaneidade como uma espécie de metaprincípio, comportando dimensões que precisam ser evocadas e aplicadas em conjunto. Para tanto, deve ser construída e consolidada tendo como base forte o meio ambiente, ao qual irá impulsionar o processo de consolidação de uma nova base axiológica ao Direito (CRUZ; BODNAR, 2011).

Partindo dessa reflexão (do meio ambiente como base forte do paradigma da sustentabilidade que demanda uma planificação das variadas dimensões da vida humana), temos a sustentabilidade forte como um parâmetro para o Estado de Direito Ambiental Brasileiro capaz de favorecer a harmonia ambiental e a satisfação da dignidade para além do ser humano (LEITE E CAETANO, 2010). Tal perspectiva poderia integrar as lacunas do desenvolvimento sustentável enquanto o “prolongamento do paradigma da durabilidade/sustentabilidade no domínio da racionalidade econômica” (PUREZA, 1997, P 14 E 15).

Por esse ângulo, segundo Winter (2009), a sustentabilidade forte aduz em uma valoração não isonômica entre os recursos naturais, a economia e sociedade, na medida em que os primeiros sustentam a base desse sistema enquanto que a economia e a sociedade constituem os seus pilares representando “parceiros mais fracos”, pois não podem existir sem a base da biosfera e, portanto, a exploração da natureza deve se dar em respeito às limitações e

²⁷ Frisa-se alguns objetivos do Desenvolvimento Sustentável à luz da dimensão ambiental da sustentabilidade:
 Objetivo 8. **Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos** (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).
 Objetivo 9. Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).
 Objetivo 12. **Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; e importância da consciencialização sobre o desenvolvimento sustentável e o modelo de vida harmônico com a natureza** (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).
 Objetivo 14. **Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável** (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).
 Objetivo 15. **Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade** (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

capacidades dos ecossistemas, conforme padrões alternativos de ponderação do comportamento.

Argumenta ainda que se não houvesse essa valoração diferenciada (que resultaria em uma sustentabilidade fraca), ensejaria em compromissos simulados pois, em casos de conflitos, se permitiria a mitigação ou até mesmo a possibilidade do esgotamento dos recursos naturais. Nessa alçada, compete a todos os setores da sociedade atribuir aos ecossistemas pesos adequados enquanto a base do sistema de sustentabilidade, pois, os sacrifícios ambientais em prol da economia (e do crescimento econômico propriamente dito) a curto prazo ou para interesses sociais, podem se tornar destrutivos a longo prazo (WINTER, 2009).

O conceito de sustentabilidade forte está em compatibilidade com o antropocentrismo-alargado, haja vista que, o meio ambiente não é apenas um instrumento para acumulação de riquezas, mas sim, necessário à vida humana digna, razão pelo qual, os recursos naturais configuram as bases dos pilares da economia e da sociedade. O ser humano precisa e tem o direito de viver em um ambiente sadio; mas ao mesmo tempo, possui o dever de proteção ambiental que repele a vinculação exclusiva do meio ambiente para os interesses exclusivamente capitalistas (LEITE E CAETANO, 2010).

A responsabilidade compartilhada do Poder Público e da sociedade em prol da tutela ambiental, com fulcro especialmente no art. 225, *caput*, da CRFB/88 e legislações ambientais, é fonte de legitimação do Estado de Direito Ambiental brasileiro pautado na sustentabilidade forte (que como vimos, não coaduna com as mitigações não arrazoadas dos recursos naturais). Ademais, a supralegalidade dos tratados de Direitos Humanos reforça o dever do Estado de proteger e defender o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável enquanto um direito humano e essencial à qualidade de vida, conforme os parâmetros do Estado de Direito Ambiental (LEITE E CAETANO, 2010).

Em razão do exposto, o desenvolvimento sustentável pode ser compreendido como uma aplicação do princípio da sustentabilidade (BOSELNANN, 2015), que incorpora pilares indissociáveis, se consubstanciando numa orientação, objetivo ambiental e guia político, nas mais variadas materializações casuísticas, denunciando e contestando a ordem existente para se pensar numa ordem pública ecológica em prol da salvaguarda dos ecossistemas e do equilíbrio entre eles e em relação aos seres humanos (SILVA, 2010).

Dessa forma, a aplicação do desenvolvimento sustentável, que resulta na sustentabilidade, possibilita a existência de uma diversidade de sociedades pautadas em princípios básicos a partir da sua cultura, do seu ambiente natural e desenvolvimento histórico,

tais como, a diversidade biológica e o manejo cuidadoso dos recursos naturais; a distribuição equitativa dos bens gerados pelo desenvolvimento; a participação social nas decisões e a satisfação das necessidades básicas (DIEGUES, 1992).

Assim, pensar na sustentabilidade do desenvolvimento envolve uma perspectiva intergeracional, participação popular, conservação de recursos naturais, padrão de consumo equilibrado, redução das desigualdades social e aproveitamento da matéria prima. Implica necessariamente na conservação dos ecossistemas e recursos naturais, na manutenção dos processos ecológicos e preservação das diversidades genéticas e biológicas (DIEGUES, 1992)²⁸.

Gudyanas (1989) apud Diegues (1992, p.25), a partir da reflexão de vários autores, elaborou os seguintes pontos que coincidem com um estilo alternativo de desenvolvimento conforme o já exposto: a) o dever de renunciar a crença de que existe um crescimento econômico exponencial ilimitado; b) o desenvolvimento sustentável não pode ser apoiado na exportação maciça dos recursos naturais locais; c) o ritmo crescente da degradação ambiental não pode ser mantido; d) a qualidade de vida deve ser o objetivo fundamental de qualquer desenvolvimento; e) a fé indiscriminada no progresso através da ciência e tecnologia não pode ser mantida.

Ainda sobre sua amplitude, a sustentabilidade consiste na: a) conservação e recuperação, quando esta seja necessária, do adequado capital natural para promover uma política qualitativa de desenvolvimento; (b) inclusão de critérios ambientais, culturais, sociais e econômicos no planejamento e na implementação das decisões sobre desenvolvimento. No atual contexto da sociedade do conhecimento, defende-se também a variável tecnológica como elemento de possível ampliação da sustentabilidade (MAÑAS, 2002, p. 24).

As perspectivas teóricas engendram práticas inclusivas ao desenvolvimento com o escopo de buscar respostas para um dos maiores desafios de como construir sociedades sustentáveis e socialmente mais justas. Apesar de não termos uma resposta única (e que tem sua carga positiva) é evidente a insustentabilidade de um capitalismo predatório o que nos

²⁸ Os principais objetivos das políticas ambientais e desenvolvimentistas que derivam desse conceito, os quais foram apresentados no relatório da Comissão Brundtland: (1) retomar o crescimento; (2) alterar a qualidade do desenvolvimento; (3) atender às necessidades essenciais de emprego, alimentação, energia, água e saneamento; (4) manter um nível populacional sustentável; (5) conservar e melhorar a base de recursos; (6) reorientar a tecnologia e administrar riscos; e (7) incluir o meio ambiente e a economia no processo de decisão. ANDRADE, Roberto de Campos. Desenvolvimento sustentável e direito internacional. In: AMARAL JUNIOR, A. (Org.). **Direito internacional e desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005. p. 361.

enseja a pensar em um desenvolvimento harmonioso enquanto um direito humano integrador pautado no paradigma da sustentabilidade.

Enquanto um valor jurídico basilar da ordem jurídica local e internacional, a aplicação da sustentabilidade deve contribuir com a ecologização princípios, leis e tomadas de decisões, atuando como um caminho (que será construído pela força real da sociedade civil) para uma governança com sustentabilidade ecológica e social (BOSELMAN, 2008). Para tanto, implica um processo de mudança estrutural, notadamente nas transformações das relações econômicas e sociais (DIEGUES, 1992).

Assim, a variável da sustentabilidade, que está incorporada no Direito ao Desenvolvimento, possibilita uma harmonização e equilíbrio das dimensões que integram um direito que tem por característica ser humano integrador.

5.2 A EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DAS SALINAS NAS APPs NO ESTUÁRIO APODI-MOSSORÓ ESTÁ SENDO FOMENTADA EM HARMONIA COM O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO?

O título do presente tópico já nos direciona para o objetivo proposto: analisar se a exploração da atividade de sal marinho nas áreas de preservação permanente no estuário Apodi-Mossoró, sobretudo nos ecossistemas de manguezais, está sendo fomentada em harmonia com os ditames do direito ao desenvolvimento. Para tanto, é preciso confrontar o conflito jurídico, que possui uma natureza emblemática e complexa em razão dos interesses envolvidos, sob a mediação das expostas categorias teóricas de análises que encontram fundamento no Direito ao Desenvolvimento enquanto um direito humano integrador.

A primeira percepção do litígio é de que a fase precedente para a administração ou gerenciamento do conflito se consubstancia na necessidade de separar os interesses reais das posições envolvidas, em que diga-se de passagem são inteiramente divergentes, para focar no problema da lide.

Por esse ângulo, temos, conforme a contribuição das categorias teóricas de análise, que o Direito ao Desenvolvimento implica na integração (interdependente) das dimensões sociais, econômicas, espacial, cultural e ambiental, de forma que, na iminência de um conflito jurídico, que em questão envolve o meio ambiente (as APPs, salgados e apicuns) e crescimento econômico (exploração das salinas), devem ser tratados como um só e mesmo problema. Por isso, não há que se falar em contraposição, mas sim, em buscar uma integração harmoniosa ou minimamente equilibrada (CRUZ; BODNAR, 2011; MARTÍN MATEO, 2002).

Dessa forma, apesar das dimensões supracitadas serem interdependentes, nada impede de analisá-las em apartado. No caso em tela, em razão das peculiaridades que demandam o conflito, impera analisar a dimensão ambiental da sustentabilidade enquanto o novo paradigma da contemporaneidade pautada na sustentabilidade forte (WINTER, 2009), centrando-se não nas suas fragilidades, mas em seu conteúdo e alcance, que sem as quais, não há que se falar em desenvolvimento humano.

Não obstante, que tipo de desenvolvimento na exploração econômica de sal marinho no Apodi-Mossoró está sendo fomentado?

Ao refletir sobre o paradigma da liberdade do direito moderno (em seu sentido amplo), temos uma possível interligação com o aporte histórico do mencionado setor econômico, haja vista que vários empreendimentos salineiros foram se consolidando amplamente no espaço potiguar, inclusive em áreas de fragilidade ambiental que posteriormente passaram a ser consideradas como de preservação permanente. O resgate histórico nos evidencia que o centro de tomada de decisões do estabelecimento, organização e desenvolvimento do parque salineiro foi sendo configurado para o domínio de poucos grupos econômicos que se constituem com poder de influência e que lidera o pódio de maior produtor nacional de sal (ANDRADE, 2018; CARMO JÚNIOR, 2006).

Trata-se de uma ocupação secular, muito antes do advento das legislações ambientais que tutelam áreas estratégicas, em que com a superveniência das normas legais, resultou-se em ocupações irregulares, tendo em vista que parcelas das áreas salinas, as quais estão localizadas em solos hipersalinos (apicum e salgados) e no entorno de faixas marginais de cursos d'água, estão em sobreposição às APPs (10,41%, pelo menos) (BRASIL, 2019).

Dentro dessa tutela protetiva sobressai uma crítica. Apesar de no âmbito legal, os ecossistemas de manguezais serem precisamente enquadrados como áreas de preservação permanente pelo Código Florestal (Lei 12.651/12) independentemente de estarem em áreas cobertas ou não por vegetação nativa, culminando assim, numa tutela jurídica diferenciada e conservacionista, destaca-se o questionamento da natureza jurídica dos apicuns e salgados enquanto uma extensão daqueles ecossistemas (conforme abordado no ponto 2.2.1 do presente trabalho).

É justamente nessa imprecisão jurídica que podem se instalar e potencializar o conflito ambiental envolto ao setor salineiro e manguezais, principalmente diante da dificuldade prática de se diferenciar e separar feições e compartimentos tão interligados. Com efeito, isso pode resultar em uma atuação mais danosa ambientalmente, haja vista que a Lei 12.651/12 autoriza

a exploração das salinas em apicuns e salgados desde que o empreendedor comprove a sua exata localização, se obrigando, por termo de compromisso, a proteger a integridade dos manguezais arbustivos adjacentes.

Nesse sentido, conforme as contribuições do primeiro capítulo, pode-se afirmar que os manguezais ao serem apartados dos apicuns e salgados estão expostos para a degradação em razão de uma brecha jurídica, pois a proteção de APP não atingem essas áreas e na medida que os apicuns e salgados são degradados, todo o manguezal se degrada, pois se trata de um ecossistema dinâmico, aberto e com compartimentos interligados, se distanciando do ditames do direito ao desenvolvimento que se contrapõe a sistemas fragmentados, tendo em vista que objetiva integrar as dimensões da vida humana.

Ademais, salientada a crítica no âmbito legal, inexistente um mapeamento sistemático e de escala adequada no Estado do Rio Grande do Norte que indique a porcentagem das áreas de apicuns e salgados ocupadas pela atividade salineira, que, como visto, não deve ser superior a 35%; além dos entraves na questão do licenciamento ambiental e da carência de informações sobre a regularização prévia da titulação perante a União (IDEMA, 2017). Nessa perspectiva, evidenciamos o não cumprimento dos postulados da sustentabilidade pois essa visão fragmentada do direito ecológico se distancia da proposta do desenvolvimento uma vez que implica na inefetividade da conservação dos ecossistemas e recursos naturais, manutenção e preservação dos processos ecológicos, das diversidades genéticas e biológicas. Em oportuno, enfatizamos o dever legal da feitura do mapeamento sistemático em conjunto com os licenciamentos ambientais, pois, a inexistência de dados precisos reflete na fiscalização efetiva dos empreendimentos salineiros.

No que tange a ocupação do setor nas áreas de preservação permanente, retomemos alguns pontos. Primeiramente, defende-se que, a exploração econômica das salinas precisa e deve ser fomentada, pois, corresponde a uma das dimensões (econômica) de relevo e de importância para a concretização do desenvolvimento, se tratando de uma atividade com exponencial destaque regional e nacionalmente, tendo em vista que estamos falando de um setor que responde por praticamente a totalidade da produção nacional (BRASIL, 2019).

Todavia, referido desenvolvimento econômico deve ser concretizado em harmonia com as outras facetas do Desenvolvimento que tem como característica ser um direito humano integrador, tais como a ambiental, a social, a ética, de modo a ser um crescimento econômico sustentado, sustentável e inclusivo (LEITE E CAETANO, 2010).

As empresas salineiras têm uma presença histórica na região que legitima sua permanência, contudo, nos últimos anos a produção do sal aumentou exponencialmente e tal expansão ocorreu de forma desregulada avançando insustentavelmente nos manguezais, o que denota uma omissão do poder público ao não cumprir o escopo do art. 225, da CRFB/88, de defender, proteger e fiscalizar tais áreas e no cumprimento do seu papel regulador e mediador do equilíbrio econômico e ambiental.

O sério e grave contexto da degradação socioambiental apresentado pelo estudo técnico, a ocupação de espaços protegidos sem regularização ambiental, denotam um distanciamento do direito ao desenvolvimento que tem como característica ser integrador, eis que desrespeita gravemente a dimensão ambiental e que rompe com a visão holística do problema na relação entre o setor salineiro e os manguezais, seguindo um padrão de crescimento econômico inviável, pois este não pode ser apoiado na exportação maciça dos recursos naturais locais.

A superveniência do Decreto de nº 9.824, de 4 de junho de 2019, que configurou a atividade salineira potiguar como de interesse social, enquadrando-a assim, como uma das possíveis exceções legais previstas no Código Florestal que possibilita a autorização da exploração econômica em áreas de preservação permanente (BRASIL, 2019 o), também se distancia das categorias teóricas, uma vez que, o interesse social está restrito ao interesse econômico, que embora seja uma dimensão relevante, sob a ótica estudada, não é ela a determinante.

A par disso, ousamos alguns questionamentos: o processo administrativo que culminou com a edição do Decreto comprovou a inexistência de alternativa técnica e locacional? Referida comprovação é obrigatória? A proposta do mencionado ato administrativo conduz a um desenvolvimento humano integrador? Quais seriam os riscos desse enquadramento?

Conforme exploramos no tópico 4.2 do presente trabalho, não houve no âmbito do processo administrativo a comprovação da inexistência de alternativa técnica e locacional aos empreendimentos salineiros que atualmente ocupam APPs, nem muito menos fora abordado aspectos relacionados à dimensão ambiental ou estudos de impacto. As motivações possuem claramente um viés preponderantemente econômico, pois, enfatiza o objetivo do Decreto ao dispor que está direcionado para a regulamentação e manutenção das atividades em salinas no Estado do Rio Grande do Norte para fins de declaração de interesse social.

Ressalta ainda que caso o Decreto não fosse promulgado nos termos propostos a única alternativa seria a remoção das estruturas vitais do setor, o que comprometeria a viabilidade da exploração de sal marinho no Estado; apontando que interferências humanas em APPs já

acontecem em obras de infraestruturas e atividade de extração de areia e afins. Porém, como apresentar o Decreto como única alternativa se inexistente um estudo que averigue e comprove tal fato? Vale salientar que, conforme o regime legal, as interferências humanas naquelas áreas são excepcionais, razão pela qual, cada ecossistema é único, assim como, os fatores de impactos ambientais das atividades econômicas.

Sob essa ótica, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou em Ação Declaratória de Constitucionalidade 42-DF, que a previsão do art. 3º, VIII e IX, do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) é constitucional, mas que a interpretação a ser dada é conforme a constituição. Isto porquê, referido diploma legal limitou a mencionar a condicionante da comprovação da inexistência de alternativa técnica e locacional apenas na hipótese de declaração de atividade como de interesse social pelo chefe do poder executivo federal, ensejando em omissões e em interpretações equivocadas (BRASIL, 2018).

Desse modo, o STF decidiu que, a intervenção antrópica em áreas de preservação permanente somente é autorizada em casos excepcionais, devendo ser legítimas e razoáveis para compatibilizar a proteção ambiental com o atendimento a outros valores constitucionais. Além disso, consolidou-se o entendimento de que para todos os casos de intervenção por utilidade pública (art. 3º, VIII) e interesse social (art. 3º, IX) deve-se exigir a comprovação da inexistência de alternativa técnica e locacional, constituindo assim, um requisito obrigatório (BRASIL, 2018).

No caso da exploração das salinas nas áreas de preservação permanente no estuário Apodi-Mossoró, em termos práticos, para que a ocupação seja autorizada e considerada como regular, além da configuração da atividade salineira como de interesse social, deve haver a comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional pelo órgão ambiental competente (IDEMA) no curso do licenciamento ambiental. De fato, tais disposições estão em consonância com o proferido em sentença no curso da ACP que analisa a legalidade do Decreto de nº 9.824, de 4 de junho de 2019.

Entretanto, salienta-se algumas nuances incompatíveis com os expositivos. Primeiro que, conforme o já exposto, o STF foi preciso ao enfatizar que a declaração da atividade de interesse social pelo chefe do poder executivo precisa ser legítima e razoável em prol de se compatibilizar com a proteção ambiental (e outros valores constitucionais). Em sentença, apesar dos motivos se revelarem idôneos em materialidade e juridicidade, compreendemos que o ato administrativo não está em harmonia com a tutela ambiental, eis que, a degradação socioambiental, incluindo a desproteção da integridade dos manguezais arbustivos adjacentes,

já é uma realidade inerente advinda da exploração que o setor produz, o que nos direciona a conjuntamente refletir em medidas repressivas e cautelares.

De fato, o Decreto por si só, não tem o condão de vincular a tomada de decisão dos órgãos ambientais licenciadores. Entretanto, a sua proposta não conduz a um Desenvolvimento Humano integrador, pois nenhuma referência relacionada ao impacto ambiental que o setor produz nas APPs foi explorado no processo administrativo, eis que referido enquadramento ensejaria em mais riscos para os ecossistemas costeiros (que já se encontram ameaçados e em um estágio sério de degradação), desrespeitando, preponderantemente a dimensão ambiental da sustentabilidade.

Diante disso, é perceptível o viés economicista que predomina nas motivações interministeriais, razão pela qual, faz com que o mencionado decreto esteja pautado em uma visão míope de direito ao desenvolvimento enquanto sinônimo de crescimento econômico, pois, ignora a perspectiva protetiva ambiental e privilegia interesses econômicos e sociais, podendo agravar as degradações que já acontecem nos ecossistemas de manguezais, sendo resultado de um jogo de forças políticas orientadas pelo interesse econômico que tentou liquidar qualquer debate sobre a questão.

No conflito que se estabelece evidencia-se uma disfunção entre os autores, porque o MPF tenta frear a atividade salineira, o que na concepção dos juízes coloca a atividade em risco, que tem como resposta do poder público o decreto, cuja dimensão econômica prevalece, que desequilibra o interesse das salinas e a preservação ambiental.

Ante o exposto, as ocupações irregulares das salinas nas APPs refletem um sério e grave contexto da degradação socioambiental em decorrência da exploração econômica do sal marinho, desencadeando em altos índices de ocupação nos mangues, danos, riscos e impactos que atenta contra o meio ambiente ecologicamente equilibrado. O receio é de que a dinâmica atual do modo de produção possa conduzir a um círculo vicioso e mutilador: a demanda será cada vez mais crescente e acompanhada do processo de mecanização, de altos investimentos de capitais; que conduzirá a mais poluição e contaminação ambiental aos recursos naturais costeiros (limitados), ensejando a longo prazo, um colapso num sistema único (econômico, social e ambiental), pois, os ecossistemas não tem capacidade de acompanhar uma produção genuinamente exponencial do crescimento pelo crescimento.

Assim, a necessidade de um sistema sustentável que venha a propor um modelo de crescimento compatível com a sustentabilidade e que rejeite um modelo econômico que implique em degradação ambiental, advém, precipuamente, porque os sintomas decorrentes da

produção já acontecem e já são sentidos ambientalmente, em que se mudanças estruturas não forem tomadas, beirá ao colapso do esgotamento.

Abomina-se o desenvolvimento pautado num crescimento econômico que implique na degradação ambiental. A proteção dos recursos naturais não pode ser flexibilizada ou mitigada em nome de supostas necessidade sociais ou econômicas, salvo na inexistência de outros meios para supri-la diante da comprovação de que existem situações fáticas que atestem necessidades humanas fundamentais em risco (LEITE; CAETANO, 2010).

De todo modo, o conflito evidencia a crise da sustentabilidade. Os sinais da insuficiência e insustentabilidade representam o tipo de desenvolvimento que está sendo fomentado, haja vista que, os problemas ambientais não são consequências inevitáveis do crescimento econômico, mas sim, fatores integrantes e como tal, devem ser harmônicos (GOMES; FERREIRA, 2018).

Logo, os impactos ambientais denunciam o não atendimento da sustentabilidade em sua dimensão ambiental. Consequentemente, tal fator repercutirá na dimensão social, haja vista que, o ser humano é indissociável do meio em que vive, e para viver com qualidade e dignidade, exercendo seus direitos fundamentais sociais (tais como saúde trabalho, lazer, educação), necessita de um meio ambiente sadio e equilibrado; à vista disso, temos a não consolidação da dimensão ética, pois a justiça intergeracional estaria ceifada, principalmente se direcionada para a herança social e ambiental para as futuras gerações, desencadeando no rompimento da dimensão jurídico-política; por fim, e não muito difícil de se perceber, que nem a própria dimensão econômica estaria a salvo, haja vista que, a exploração das salinas está inserida num sistema ambiental que precisa estar vivo (importa ressaltar que os ecossistemas possuem um valor único e que não podem ser visto como apenas mais um recurso na perspectiva antropocêntrica).

Perceba que, não há como, separar as dimensões, elas precisam ser aplicadas e evocadas em conjunto, porquanto são como teias e sustentáculos ligados a algo que precisa pulsar. Por isso, o desenvolvimento integrado, pautado numa sustentabilidade forte, precisa ser seriamente considerado.

Nessa perspectiva, a exploração econômica da atividade salineira deve ter como parâmetro o Direito ao Desenvolvimento enquanto um direito humano integrador, cuja uma das facetas corresponde ao Estado de Direito Ambiental calcado na sustentabilidade forte (LEITE E CAETANO, 2010) (WINTER, 2009), o que faz com que, as decisões políticas, jurídicas, e legislativas, assim como dos particulares, atentem pelos fins do direito sustentável, enquanto

uma preocupação real e crítica com metas e deveres ambientais e não apenas relativista e secundária, exigindo, licenciamento ambiental, padrões de produção sustentáveis, proteção e recuperação dos ecossistemas (por exemplo). Tal abordagem tem efetivamente potencial emancipador frente ao viés economicista que tem sido privilegiado pelos poderes públicos e privados.

5.3 CAMINHOS PARA UMA GESTÃO SUSTENTÁVEL: DA RACIONALIDADE AMBIENTAL

O presente tópico tem por escopo apresentar uma reflexão teórica que se insira na possibilidade de contribuir no gerenciamento, ou pelo menos na administração dos conflitos jurídicos relativos à atividade salineira nas áreas de preservação permanente no Apodi-Mossoró. Para tanto, objetiva-se indicar um caminho de desenvolvimento em respeito aos direitos humanos, já que, os danos ambientais implicam em colocar aqueles em perigo.

No contexto das desconstruções, leia-se, quebra de um paradigma de desenvolvimento insustentável, devemos adotar outros olhares. A transformação implica na análise de processos complexos que colocam em jogo os interesses de diferentes grupos de poder em relação à apropriação dos recursos naturais, em que traz para à sociedade a necessidade de uma “sensibilidade orgânica”²⁹ em prol da recuperação e preservação dos ecossistemas locais (LEFF, 2006; LEFF, 2009).

A exploração da atividade salineira no Apodi-Mossoró, sobretudo os seus impactos nos ecossistemas de manguezais, revelam um cenário de crise socioambiental que não é apenas uma crise passageira marcada pela negligência humana, mas, uma crise civilizatória (PITANGA, 2015).

As contribuições das obras de Enrique Leff nos orientam que a exploração econômica de sal marinho fomentada no Apodi-Mossoró, externalizada pelo seu sistema econômico por meio dos conflitos socioambientais, assume uma visão “mecanicista”, usufruindo desarmoniosamente dos ecossistemas costeiros. A razão disso está relacionada a racionalidade dominante desse sistema, qual seja, a econômico-instrumental, que se apresenta pela: superexploração da natureza, obtenção de lucro e acúmulo de capital por uma minoria, concentração de renda, exploração da mão do trabalhador, garantia da eficiência produtiva, processos poluidores e quantitativos que garantam a máxima produtividade e predominância da democracia representativa (tal como se observou na maneira que foi configurada a exploração

²⁹ Leff usou essa expressão no evento organizado pelo PPGD da Unimar “Diálogos sobre Estado, Regulação e Desenvolvimento-DERD, regulação ambiental em tempos de crise”, via remota, que pode ser compreendido como a sensibilidade, empatia, consciência e responsabilidade humana pelos recursos naturais, ecológicos.

da atividade salineira como de interesse social por um decreto presidencial que expressamente busca a lógica da maximização do benefício a curto prazo com inerente repercussão difusa) (LEFF, 2010; LEFF, 2009).

Os ecossistemas de manguezais são codificados como produtos de consumo e nessa racionalidade predominante, promove-se a sua coisificação, objetificação e homogeneização, inexistindo uma relação harmônica. Os sustentáculos desse “desenvolvimento”, leia-se na perspectiva reducionista enquanto sinônimo de crescimento econômico e as estruturas institucionais em suas ações, arraigados nessa superestrutura dominante, arrastam o orgânico para processos insustentáveis e modos de produção incontroláveis, dominando silenciosamente, apesar da presença dos sons estridentes com os gritos dos sintomas ambientais, de consequências das mais destrutivas (LEFF, 2010; LEFF, 2009).

Onde erramos? Onde falhamos? Como (re) conciliar? Como sair e superar esse quadro? Certamente, estes foram alguns dos questionamentos que nos intrigaram durante toda a escrita do presente trabalho. Um complexo desafio. A economia salineira atua como se não fosse competente de ocupar essa verdadeira trama da vida, porém, não é ela que se alimenta da natureza?

Para a construção desse último capítulo, nos apoiamos em novas perspectivas de construção para a sustentabilidade, de uma nova ordem econômica e produtiva, mas não somente, pois, o sistema econômico deve ter como base principal as questões ecológicas e culturais para uma racionalidade produtiva alternativa³⁰ (LEFF, 2006). Assim, a racionalidade ambiental implica em saber ambiental, ética ambiental, sensibilidade orgânica, no diálogo de saberes, aprender a conviver na política de diferenças e racionalização, desconstruindo essa unificação forçada pela lei do mercado que resulta na deliberação da morte entrópica dos ecossistemas de manguezais, conforme as categorias de pensamento de Leff que iluminam nossa compreensão crítica (LEFF, 2010; LEFF, 2009). A racionalidade ambiental tem por objetivo a transgressão da ordem dominante estabelecida, por isso, justifica-se a natureza desafiante. Assim, os impactos ambientais oriundos das interações humanas devem ser minimizados para um contexto de maior equilíbrio, evitando processos predatórios.

Somente com a incorporação da racionalidade ambiental teremos ritmos produtivos que respeitem a capacidade de resiliência dos ecossistemas, a distribuição uniforme dos benefícios oriundos dos processos produtivos, distribuição da renda equitativa, mão de obra em parceria

³⁰ “(...) fundada em condições ecologicamente sustentáveis de produção, assim como em critérios de equidade social e de diversidade cultural capazes de reverter os processos de degradação ambiental e gerar benefícios diretos para as comunidades responsáveis pela autogestão de seus recursos ambientais.” (LEFF, 2006, P.500).

com os processos de produção, a orientação da racionalidade instrumental pela racionalidade substantiva³¹ para a garantia da eficiência social, processos(qualitativos e ecotecnológicos) que minimizam ao máximo os impactos ao meio ambiente, e o atendimento das demandas locais e regionais com a inclusão da democracia participativa popular direta (LEFF, 2010).

Consolida-se como um processo político e social, que confronta interesses opostos, rompe paradigmas e convida a comunidade a participar de modo ativo sobre os processos de tomadas de decisão, que, em muito, está dominado por empresários do ramo e por políticos mais preocupados com a exploração econômica e lucros (LEFF, 2010; LEFF, 2009).

Dessa forma, a educação ambiental orienta o conhecimento para a formação de uma sustentabilidade partilhada, mobilizando os atores sociais em papel de curadoria para a construção de estratégias alternativas de reapropriação da natureza, dos ecossistemas de manguezais (cenário marcado por um campo conflitivo de poder, com interesses antagônicos) para a construção de um desenvolvimento mais sustentável e menos predatório.

Porém, a educação ambiental não deve apenas preparar e orientar as gerações presentes e futuras para os desastres ecológicos com respostas imediatas. Não, sua incidência é muito mais amplificada. Ela deve preparar as pessoas para o saber ambiental, para a construção de uma nova racionalidade, para um processo emancipatório que permita a possibilidade da reapropriação da natureza e assim, uma nova ordem de sustentabilidade e justiça (LEFF, 2010; LEFF, 2009).

Tais percepções, quando racionalizadas, conduzem, por exemplo, para a formação de atores com mais “sensibilidade orgânica”, incluindo os empresários salineiros das próximas décadas (para que neguem padrões de produção insustentáveis), na esfera das políticas públicas, atos administrativos, decisões judiciais (LEFF, 2010; LEFF, 2009).

Destarte, a racionalidade ambiental age legitimando e validando os paradigmas que conduzem a buscar caminhos para uma gestão sustentável, uma sociedade socialmente mais justa e ecologicamente equilibrada (LEFF, 2010; LEFF, 2009). Todas essas exposições também têm o condão de contribuir com os instrumentos que implementam programas e projetos de gestão ambiental.

³¹ “Na esfera da racionalidade econômica, a racionalidade formal e instrumental é dominante, fundamentando-se e legitimando-se nos valores da produtividade e na eficiência que chegou a gerar uma “razão tecnológica” (Marcuse, 1968). Por seu lado, a racionalidade ambiental se apoia mais em seus valores (pluralidade étnica, racionalidades culturais, economias auto- gerenciadas não acumulativas, diálogos de saberes) do que em seus meios instrumentais. O conceito de qualidade de vida e de qualidade ambiental como objetivos da estratégia ambiental de desenvolvimento sustentável funda sua racionalidade nos valores qualitativos de suas metas, em uma racionalidade substantiva entendida como sistema de significações e valores culturais caracterizado por sua diversidade, por uma política da diferença e uma ética da outridade.” (LEFF, 2006, P.262).

5.3.1 DA GOVERNANÇA PARA SUSTENTABILIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Dessa forma, pensamos em medidas que venham a possibilitar e implementar o desenvolvimento da atividade salineira de forma integrada e sustentável. Por isso, também agregamos as expostas reflexões com a governança para sustentabilidade e participação social enquanto estratégias para administrar o problema proposto.

Segundo Klaus Bosselman (2015, p 203):

(...) a governança para a sustentabilidade não se opõe às formas tradicionais de governança, mas oferece uma perspectiva mais ampla, com aspectos adicionais a considerar. Do ponto de vista da sustentabilidade, a governança eficaz requer uma integração do meio ambiente global com o conceito de soberania territorial. O ambiente externo torna-se internalizado.

Desse modo, a governança para a sustentabilidade constitui-se como a soma das várias formas individuais e instituições de gerir seus interesses em comum, cujo Estado é o principal agente institucional, mas não o único, haja vista que, há a inclusão das organizações internacionais, organizações não governamentais e sociedade civil, todos comprometidos enquanto agentes de mudança (BOSELNANN,2015).

Sob essa ótica, reconhece-se a importância fundamental de se preservar a integridade dos ecossistemas, contrastando a necessidade de projetar abordagens mais proativas e não somente limitadas às relações puramente sociais, mas que incluam as relações ecológicas. Para tanto, a mudança do antropocentrismo tradicional para o ecocentrismo nos efeitos de sistemas de governança é o cerne da abordagem da sustentabilidade em processo contínuo, evolutivo e gradual (BOSELNANN,2015).

Assim, na incidência de conflitos, ações cooperativas podem ser tomadas, destacando-se a cidadania e sociedade civil como agentes catalisadores da mudança. Desse modo, temos que, os conflitos capacitam a sociedade civil para ampliar a participação social nas tomadas de decisões (BOSELNANN,2015).

Entretanto, a sustentabilidade depende das formas de justiça social e ambiental com base em estruturas de governança institucional, em que os Estados só avançam na tutela do ambiente se adicionarem a sabedoria ecológica à sua soberania. No amparo da dimensão ambiental, as teorias convencionais da justiça se mostram insuficientes, cuja liberdade individual não pode ser determinada apenas pelas leis da sociedade, mas também, pelas leis da natureza (BOSELNANN,2015).

Assim, a justiça ecológica emerge dentro de uma percepção holística, que inclui os sistemas ecológicos, evolutivos e outros processos, identificando e reconhecendo a importância ética e jurídica da integridade ecológica, isto porquê, sem referida orientação, as políticas

podem até tornarem-se mais integradas, porém, não vão ensejar em impactos nos atuais padrões insustentáveis de produção e consumo (BOSELNANN,2015).

Tão logo, “os únicos caminhos possíveis são aqueles que reconhecem a sustentabilidade ecológica” (BOSELNANN,2015, P.133), transformando o direito e a governança. Por isto, a sustentabilidade aduz na manutenção dos sistemas ecológicos, que requer responsabilidades pelo meio ambiente em um papel de curadoria e corresponsabilidade (BOSELNANN,2015).

A compilação das perspectivas teóricas do presente capítulo, uma vez aplicadas, corroboram numa governança sustentável, impactando no regime, gestão e conservação dos ecossistemas de manguezais; na elaboração e implementação de políticas públicas mais sustentáveis e integradas; em um crescimento econômico mais sustentável; no fomento da democracia participativa, dentre outros.

Nesse sentido, a exploração de sal marinho no Apodi-Mossoró deve se fomentada conforme os ditames do Direito ao Desenvolvimento humano integrador, que respeite todas as dimensões da sustentabilidade (social, econômica, ética, ambiental, jurídico-política) e que envolve necessitadamente a proposta da governança para a sustentabilidade.

Dessa forma, o Estado, incluindo os empreendimentos salineiros, os órgãos de defesa ambiental, sociedade civil e demais instituições, devem assumir um papel proativo (e corresponsável) na curadoria ambiental, com o fomento da participação social nas tomadas de decisões que direta ou indiretamente implique no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, deve haver a mobilização de todos os atores enquanto agentes de mudança (o MPF, juízes, governo federal, empresários, associações, representantes dos empresarias, órgãos fiscalizadores, sociedade) cujo exercício da cidadania é o catalisador nesse processo (a participação da comunidade local, como as dos pescadores, pode contribuir para uma percepção diferenciada nos indicadores de problemas ambientais).

As complicações das categorias teóricas de análise, compatíveis com os objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) elaborados pela ONU, aduz pela necessidade de promover o crescimento econômico das salinas de forma sustentado, inclusivo e sustentável; assegurando padrões de produção e de consumo sustentáveis; bem como na seara da construção de uma infraestrutura resiliente e industrialização inclusiva, defesa, proteção e recuperação dos ecossistemas, dentre outros (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Para tanto, é preciso implementá-las numa governança para a sustentabilidade por meio de políticas públicas apropriadas. É nesse pilar (com a participação ativa da sociedade civil) que defendemos a inserção da tutela ambiental, em conformidade com o disposto no parágrafo

1º, artigo 225, da Constituição Federal, como segue: a) preservação e restauração das APPs, em especial atenção aos ecossistemas de manguezais; b) o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; c) o fiel cumprimento das excepcionalidades que autorizam a supressão em APPs, vedando-se qualquer ocupação que comprometa a integridade dos atributos que os guarnecem; d) a exigência do estudo prévio de impacto ambiental, tendo em vista que se trata de uma atividade potencialmente causadora de significativo impactos ambientais; e) a promoção da educação ambiental, em prol da consciência pública para a preservação do meio ambiente. (Art.225, §1º, da CRFB/88) (BRASIL, 1998a).

Importa ressaltar que as condutas e atividades que são consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão às infrações penais e administrativas em face de pessoas físicas ou jurídicas, independentemente da reparação ambiental (art. 225, § 3º, da CRFB/88). Também incide a obrigação dos proprietários das áreas de salinas de promover a recomposição da vegetação de APPs (art. 7º, § 1º, da Lei 12.651/12), que poderá ser feita conjuntamente ou isoladamente pelos seguintes métodos: a) regeneração natural de espécies nativas; b) plantio de espécies nativas; c) plantio e regeneração natural de espécies nativas; d) plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo (art. 61-A, §13, I, II, III, IV, da Lei 12.651/12).

Ademais, o dispositivo supracitado ainda dispõe que verificada a existência de risco de agravamento de processos erosivos ou inundações, incide a adoção de medidas mitigadoras que garantam a qualidade das águas e estabilidade das margens (art. 61-A, §14 da Lei 12.651/12).

É evidente a compatibilização desses dispositivos especialmente com o 15º objetivo da ODS em proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas, de gerir de forma sustentável, revertendo e detendo as degradações e perdas da biodiversidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016). Entretanto, sobressaem-se os desafios da efetividade das leis e compromissos internacionais.

No conflito em questão, além dos impactos ambientais causados diretamente pela ocupação ou supressão de mangues pela atividade salineira, evidenciou-se um número significativo de empresas que mesmo em pleno funcionamento estavam com pendências nos licenciamentos ambientais. Trata-se de um relevante procedimento administrativo na gestão do meio ambiente, uma vez que visa determinar os condicionamentos e exigências para o exercício de atividades potencial ou efetivamente causadoras de impactos ambientais. Assim, possibilita a garantia de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, haja vista que possui um viés de efetividade na medida em que é verificado se a legislação ambiental está sendo devidamente cumprida (DESTEFENNI, 2004).

Cita-se algumas finalidades e importância do licenciamento ambiental (Lei 6.938/81): verificar se as atividades econômicas estão sendo desenvolvidas sem colocar em risco a sustentabilidade do meio ambiente (SILVA, 2012); efetuar o controle ambiental, impedindo ou mitigando os impactos ambientais negativos (SILVA, 2012); “o empreendedor evita incorrer em crime ambiental ou comprometer o desempenho da empresa em termos de capacidade produtiva” (FARIAS, 2014, P. 446).

Em oportuno, defende-se a regularização dos empreendimentos salineiros por meio do licenciamento ambiental³², bem como a revisão das licenças ambientais de salinas que produzem impactos no meio ambiente, haja vista que a exploração de sal marinho é uma atividade potencialmente poluidora, estando sujeitas ao licenciamento ambiental independentemente da fase em que se encontram (em instalação, instaladas ou em funcionamento).

Apesar de não termos explorado os motivos das pendências, vislumbra-se a seguinte situação a ser considerada: a exploração nas áreas de preservação permanente no Apodi-Mossoró pelas salinas, até então, são ocupações irregulares, pois afrontam diretamente as legislações ambientais, não podendo serem viabilizadas dessa forma. Mesmo que haja a comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional pelo órgão ambiental, deve haver a apuração das degradações socioambientais no âmbito cível, penal e administrativo, bem como, verificar se a continuidade da atividade econômica das salinas se adequam ao cumprimento das normas ambientais, que sem as quais, não há como fomentar o desenvolvimento humano integrador que respeite a sustentabilidade.

Nesse sentido, regularizar formalmente a atividade salineira implica em: a) enquanto vigente o sistema protetivo diferenciado, averiguar o cumprimento do art. 11, § 6º, da Lei 12.651/2012, ou seja, a comprovação pelo empreendedor da exata localização da salina em apicuns e salgados, respeitando os requisitos do uso ecologicamente sustentável, com a assinatura do termo de compromisso que visa a proteção da integridade dos manguezais arbustivos adjacentes; b) verificar se as salinas potiguares, consolidadas até 22 de julho de 2008, enquanto enquadradas legalmente como atividade de interesse social, preenche os demais requisitos para uma ocupação legal, a incluir a comprovação obrigatória da inexistência de alternativa técnica e locacional em procedimento administrativo próprio.

³² Incumbe ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente” (art. 225, §1º, inciso V, da CRFB/88).

Assim, o licenciamento ambiental possibilita a promoção do sopesamento dos interesses econômicos, sociais e ambientais, na medida em que, irá devidamente comprovar a inexistência de alternativa técnica e locacional ou fomentar propostas de recuo das estruturas produtivas em longo prazo (com menor impacto econômico possível). Para tanto, necessita-se de estudos técnicos que averiguem pontuações incisivas desse contexto de exploração de sal marinho nas áreas de preservação permanente e em todo o ecossistema de manguezais, nos apicuns e salgados.

Em que pese o dever da recomposição vegetal pelos causadores dos danos ambientais e a adoção obrigatória de medidas para mitigar os danos considerados reversíveis e compensar danos irreversíveis (FERNANDES, 2019); as empresas salineiras, devem assumir uma postura ativa no respeito aos direitos humanos, a citar: diretrizes com o objetivo de apoiar o desenvolvimento e implantação de políticas empresariais baseadas na sustentabilidade, em prol da prevenção e controle de danos, conservação e manutenção dos processos ecológicos e preservação da biodiversidades; educação ambiental aos profissionais das salinas, dentre outros (PIOVESAN;SOARES,2010).

Nos posicionamos favoravelmente pela aderência de modos de produção mais sustentáveis, a citar, pela proibição de produtos perigosos no desenvolvimento das atividades das salinas, pelo recuo de estruturas produtivas em APPs que não fazem parte do circuito principal da exploração, pelos estudos de investigação do passivo ambiental, tratamentos de efluentes, planos para evitar riscos ambientais nas pilhas de sal, pois são propostas que não inviabilizam os funcionamentos das atividades do setor salineiro e alcança a sustentabilidade, esta que ainda possibilita uma valorização dos atributos das empresas perante a comunidade e instituições ao implementar ações preocupadas e comprometidas com o meio ambiente e vida humana com qualidade. Verificou-se que, o contexto de ocupação emerge para a urgente necessidade de planos de recuperação e conservação para o rio Mossoró, bem como para as áreas de mangues, que são os ecossistemas mais afetados pela exponente atividade.

Intensificar as respostas jurídicas, a fiscalização e implementar o desenvolvimento enquanto um direito humano integrador envolve desafios de natureza política, econômica, jurídica e cultural, pois a sustentabilidade requer em transformação social e mobilização conjunta de todos os agentes com a inclusão de todos os atores da sociedade civil no conflito. A transformação da lei e da governança, pautado no paradigma que propomos, é desafiante e não se desenvolve na zona do conforto, nem do litígio que defende posições ao invés de interesses. Para tanto, acreditamos que o ponto de partida está fincado na educação ambiental

em prol da consciência sustentável, mas não tão somente, pois importa em operacionalidade por meio de práticas, ações estratégicas e políticas públicas apropriadas e sustentáveis.

6 CONCLUSÃO

A questão de interesse nesse estudo foi investigar se a exploração econômica das salinas em ecossistemas de manguezais no estuário Apodi-Mossoró está sendo fomentada em harmonia com o direito ao desenvolvimento e, apresentar perspectivas teóricas que se insiram na possibilidade de contribuir na administração ou gerenciamento do conflito, tomando como referência as proposições do direito ao desenvolvimento que tem como característica ser um direito humano integrador.

As empresas salineiras têm uma presença histórica na região que legitima sua permanência, contudo, nos últimos anos a produção do sal aumentou exponencialmente e tal expansão ocorreu de forma desregulada, avançando insustentavelmente nos manguezais. O sério e grave contexto da degradação socioambiental apresentado pelos estudos técnicos, a ocupação de espaços protegidos sem licenciamento ambiental, a análise das ações civis públicas e o Decreto Presidencial de nº 9.824/2019, denotam um distanciamento do desenvolvimento fomentado nas salinas para o proposto no presente trabalho, que tem como característica ser um direito humano integrador, eis que a dimensão ambiental é gravemente desrespeitada, e consequentemente as outras dimensões, pois segue um modelo de desenvolvimento econômico reducionista e predatório enquanto sinônimo de crescimento econômico, pautado muito mais na busca pela maximização dos lucros e aos níveis de produção do que com a preservação e recuperação dos complexos estuarinos.

A retratada exploração de sal marinho, externalizada pelo seu sistema econômico através dos conflitos socioambientais, assume uma visão “mecanicista”, usufruindo desarmoniosamente dos ecossistemas costeiros. A razão disso é porque a racionalidade dominante desse sistema é a econômico-instrumental, que se apresenta pela: superexploração da natureza, obtenção de lucro e acúmulo de capital por uma minoria, concentração de renda, exploração da mão do trabalhador, garantia da eficiência produtiva, processos poluidores e quantitativos que garantam a máxima produtividade e predominância da democracia representativa (tal como se observou na maneira que foi configurada a exploração da atividade salineira como de interesse social por um decreto presidencial que expressamente busca a lógica da maximização do benefício a curto prazo com inerente repercussão difusa).

Dessa forma, a Costa Branca potiguar avulta importante contribuição socioeconômica, em destaque nacional, mas que, em contrapartida é espaço de eclosão de uma situação conflituosa de gravidade atual, iminentemente perigosa e danosa ao meio ambiente, pois, o conflito jurídico evidencia a crise da sustentabilidade refletida nos sérios e graves contextos de

impactos socioambientais que o setor produz ao ocupar APPs, sobretudo em ecossistemas de manguezais, tendo em vista que as áreas de mangues são as mais degradadas e a imprecisão prática de se diferenciar e separar feições e compartimentos tão interligados daqueles espaços com apicuns e salgados pode resultar em uma atuação mais danosa ambientalmente.

As implicações da tutela legal que deveriam conduzir para a maximização da conservação e proteção desses espaços, tendo em vista que são áreas de preservação permanente, cujas interferências antrópicas somente são autorizadas em casos excepcionais (de utilidade pública, interesse social, ou de baixo impacto social), não estão sendo cumpridas em harmonia com a garantia constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art.225, da CRFB/88) (BRASIL, 2012; BRASIL, 1988a). Conforme os dados do estudo técnico (2017), no Apodi-Mossoró houve um aumento de 123% de áreas de APPs ocupadas pelo setor se comparadas com os dados da Operação Ouro Branco (2013), concentrado em um total de 32,80% (1077,32 ha), que representa um avanço significativo da atividade sobre ambientes que se referem a margens de curso d'água, florestas de mangues e dunas. (IDEMA, 2017).

Primeiramente, defende-se que a exploração econômica das salinas precisa e deve ser fomentada, pois, corresponde a uma das dimensões (econômica) de relevo e de importância para a concretização do desenvolvimento, se tratando de uma atividade com exponencial destaque regional e nacionalmente, tendo em vista que lidera o pódio da produção nacional. Todavia, o desenvolvimento econômico deve ser concretizado em harmonia com as outras facetas do Desenvolvimento.

Não obstante, evidenciamos um contexto de insustentabilidade, em que salinas que mais degradam o complexo estuarino possuíam pendências de regularização ambiental, o que compromete na fiscalização efetiva dessa atividade, haja vista que, muitas estavam em pleno funcionamento e explorando espaços territorialmente protegidos. As ações nas salinas comprometem o funcionamento socioambiental no Apodi-Mossoró de espaços como manguezais, margens de curso d'água e dunas (estas que não podem ser ocupadas mesmo diante da declaração de interesse social) desencadeando em altos índices de ocupação nos mangues, como a presença de mangue morto, sedimentos soterrados, troncos submersos nos tanques, presença dessa vegetação em gamboas internas e entre salinas; como também, nas margens do

rio Apodi-Mossoró e nas faixas de APP relacionadas; e impactos ambientais negativos os quais podem desencadear consequências irreversíveis.³³

Além disso, inexistente um mapeamento sistemático e de escala adequada no Estado do Rio Grande do Norte que indique a porcentagem de áreas de apicuns e salgados ocupadas pela atividade salineira que legalmente não deve ser superior a 35%. Nessa perspectiva, é clarividente o não cumprimento dos postulados da sustentabilidade, pois a visão fragmentada do direito ecológico se distancia da proposta do desenvolvimento, uma vez que, implica na inefetividade da conservação dos ecossistemas e recursos naturais, manutenção e preservação dos processos ecológicos, das diversidades genéticas e biológicas como um ecossistema integrado. Em oportuno, enfatizamos o dever legal da feitura do mapeamento sistemático em conjunto com os licenciamentos ambientais, pois, a inexistência de dados precisos reflete na fiscalização efetiva dos empreendimentos salineiros.

Nesse limiar, é perceptível o viés economicista que predomina nas motivações interministeriais presentes no processo administrativo que culminou com a edição do Decreto Presidencial nº 9824, de 4 de junho de 2019, razão pela qual, faz com que o mencionado ato administrativo esteja pautado em uma visão míope de direito ao desenvolvimento enquanto sinônimo de crescimento econômico, pois, ignora a perspectiva protetiva ambiental e privilegia interesses econômicos e sociais, podendo agravar as degradações que já acontecem nos ecossistemas de manguezais.

Assim, a declaração de interesse social da atividade está restrita ao interesse econômico, que embora seja uma dimensão relevante, sob a ótica estudada, não é ela a determinante. De fato, o Decreto por si só, não tem o condão de vincular a tomada de decisão dos órgãos ambientais licenciadores. Não obstante, a sua proposta não conduz a um Desenvolvimento Humano integrador, pois nenhuma referência relacionada ao impacto ambiental que o setor produz nas APPs foi explorado no processo administrativo, eis que referido enquadramento ensejaria em mais riscos para os ecossistemas costeiros (que já se encontram ameaçados e em um estágio sério de degradação), desrespeitando, preponderantemente a dimensão ambiental da sustentabilidade.

Nesse sentido, defende-se que a exploração econômica das salinas precisa e deve ser fomentada em harmonia com as demais facetas do Desenvolvimento humano-integrador, tais

³³ Os riscos ambientais são sempre difusos, pois não se pode delimitar o alcance dos danos de ordem ambiental, os impactos desencadeados por essa ocupação, tais como: a alteração da cadeia alimentar regional, Alteração da qualidade da água estuarina gerada por efluentes, Diminuição da biodiversidade associada ao ecossistema de manguezal, têm uma repercussão difusa.

como, a ambiental, a social, a ética, a jurídico-política, de modo a ser um crescimento econômico sustentável, sustentado e inclusivo, pois a contrário, enseja em um modelo de desenvolvimento econômico voraz, falido e predatório, que coloca em risco o equilíbrio ambiental em prol das gerações, dos seres vivos e da vida humana com dignidade. Trata-se assim, de um modelo econômico em crise, pois não contempla as dimensões em conjunto, despreocupado com o sistema esgotável da matéria prima.

Nessa perspectiva, a exploração econômica da atividade salineira deve ter como parâmetro o Direito ao Desenvolvimento enquanto um direito humano integrador, que aborda os aspectos políticos, econômicos, culturais, sociais e a variável da sustentabilidade. Uma das facetas corresponde ao Estado de Direito Ambiental calcado na sustentabilidade forte, o que faz com que, as decisões políticas, jurídicas, e legislativas, assim como dos particulares, atendem pelos fins do direito sustentável, enquanto uma preocupação real e crítica com metas e deveres ambientais e não apenas relativista e secundária, exigindo, licenciamento ambiental, padrões de produção sustentáveis, proteção e recuperação dos ecossistemas (por exemplo). Tal abordagem tem efetivamente potencial emancipador frente ao viés economicista que tem sido privilegiado pelos poderes públicos e privados.

A necessidade de um sistema sustentável que venha a conter os limites do crescimento e que rejeite um modelo econômico que implique em degradação ambiental, advém, precipuamente, porque os sintomas decorrentes da produção já acontecem e são sentidos ambientalmente, em que se mudanças estruturas não forem tomadas, beirará ao colapso do esgotamento. Ademais, consolidou-se o entendimento de que a degradação ambiental não é uma consequência inevitável advinda do progresso econômico, mas sim, reflexo do tipo de desenvolvimento econômico que está sendo fomentado enquanto insustentável.

Os postulados da economia e ecologia, assim como as outras esferas, não são contrapostos, mas integrantes dos pilares indissociáveis da orientação e guia político. Por isso, partimos de reflexões como governança para sustentabilidade e participação social como estratégias para administrar o problema proposto.

Os impactos ambientais fogem, pois, à racionalidade ambiental, esta tem por objetivo a transgressão da ordem dominante estabelecida. Ante a fragilidade e exposição ambiental frente ao avanço das fronteiras de exploração econômica, somente com a incorporação da racionalização ambiental teremos ritmos produtivos que respeitem a capacidade de resiliência dos ecossistemas, a distribuição uniformemente dos benefícios oriundos dos processos produtivos, distribuição da renda equitativa, mão de obra em parceria com os processos de

produção, a orientação da racionalidade instrumental pela racionalidade substantiva para a garantia da eficiência social, processos(qualitativos e ecotecnológicos) que minimizam ao máximo os impactos ao meio ambiente, e o atendimento das demandas locais e regionais com a inclusão da democracia participativa popular direta (LEFF, 2010).

Dessa forma, o Estado, incluindo os empreendimentos salineiros, os órgãos de defesa ambiental, sociedade civil e demais instituições, devem assumir um papel proativo (e corresponsável) na curadoria ambiental, com o fomento da participação social nas tomadas de decisões que direta ou indiretamente implique no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.³⁴ Assim, deve haver a mobilização de todos os atores (o MPF, juízes, governo federal, empresários, associações, órgãos ambientais, sociedade) enquanto agentes de mudança em um papel de curadoria e corresponsabilidade, cujo exercício da cidadania é o catalisador nesse processo (a participação da comunidade local, como as dos pescadores, pode contribuir para uma percepção diferenciada nos indicadores de problemas ambientais).

Para tanto, é preciso implementá-las numa governança para a sustentabilidade por meio de políticas públicas apropriadas. É nesse pilar (com a participação ativa da sociedade civil) que defendemos a inserção da tutela ambiental, em conformidade com o disposto no parágrafo 1º, artigo 225, da Constituição Federal, como segue: a) preservação e restauração das APPs, em especial atenção aos ecossistemas de manguezais, pois os danos ambientais não podem ser anistiados; b) o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; c) o fiel cumprimento das excepcionalidades que autorizam a supressão em APPs, vedando-se qualquer ocupação que comprometa a integridade dos atributos que os guarnecem, frisando-se que a proteção dos complexos estuarinos não pode ser flexibilizada unicamente em nome da dimensão econômica; d) a exigência do estudo prévio de impacto ambiental, tendo em vista que se trata de uma atividade potencialmente causadora de significativo impactos ambientais; e) a promoção da educação ambiental, em prol da consciência pública para a preservação do meio ambiente. (Art.225, §1º, da CRFB/88) (BRASIL, 1998a).

Nos posicionamos favoravelmente pela aderência de modos de produção mais sustentáveis, a citar, pela proibição de produtos perigosos no desenvolvimento das atividades das salinas, pelo recuo de estruturas produtivas em APPs que não fazem parte do circuito principal da exploração, pelos estudos de investigação do passivo ambiental, tratamentos de

³⁴ A participação da sociedade civil é relevante na medida em que deve servir como uma espécie de anteparo, não apenas nos discursos, mas também nas práxis, sobretudo àqueles diretamente afetados, participando, intervindo e monitorando ao longo do processo e conflito. A ausência dessa participação pode reforçar o tipo de desdobramento ocorrido, a exemplo da superveniência do decreto que foi uma forma antidemocrática de legislar no que tange a dimensão ambiental.

efluentes, planos para evitar riscos ambientais nas pilhas de sal, criação de selo de qualidade para o produto sal marinho, criação de um ponto de ecoturismo nas salinas (como forma de ampliar o conhecimento da sociedade sobre empresas que lidam de forma ambientalmente correta com a extração de sal), pois são propostas que não inviabilizam os funcionamentos das atividades do setor salineiro e alcança a sustentabilidade, esta que ainda possibilita uma valorização dos atributos das empresas perante a comunidade e instituições ao implementar ações preocupadas e comprometidas com o meio ambiente e vida humana com qualidade. Verificou-se que, o contexto de ocupação emerge para a urgente necessidade de planos de recuperação e conservação para o rio Mossoró, bem como para as áreas de mangues, que são os ecossistemas mais afetados pela exponente atividade.

Fomentamos ainda que o licenciamento ambiental possibilita a promoção do sopesamento dos interesses econômicos, sociais e ambientais, na medida em que, irá devidamente comprovar a inexistência de alternativa técnica e locacional ou averiguar propostas de recuo das estruturas produtivas em longo prazo (com menor impacto econômico possível). Mesmo que haja a comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional pelo órgão ambiental, deve haver a apuração das degradações socioambientais no âmbito cível, penal e administrativo, bem como, verificar se a continuidade da atividade econômica das salinas se adequam ao cumprimento das normas ambientais, que sem as quais, não há como fomentar o desenvolvimento humano integrador que respeite a sustentabilidade.

Destarte, emerge-se para a urgente necessidade de intensificar as respostas jurídicas, a fiscalização e implementar o desenvolvimento nas salinas para o escopo do direito humano integrador que envolve desafios de natureza política, econômica, jurídica e cultural. Para tanto, o paradigma pautado na sustentabilidade requer em transformação social, da lei e governança com a mobilização conjunta de todos os agentes em prol da aplicação e efetividade de práticas, ações estratégicas e mais apropriadas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A.; FREITAS, E.; MOURA-FÉ, M, M; BARBOSA, W. **A proteção dos ecossistemas de manguezal pela legislação ambiental brasileira.** Geographia – Ano. 17 – Nº33 – 2015.

ALMEIDA, Alessandra Bagno F. R. de; ARAÚJO, Marinella Machado. O direito ao desenvolvimento sustentável e a dimensão simbólica de sua aplicação. In: REZENDE, Élcio Nacur; CARVALHO, Valdênia Geralda de (Orgs.). **Direito ambiental e desenvolvimento sustentável:** edição comemorativa dos dez anos da Escola Superior Dom Helder Câmara. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 2013. p. 11-51.

ALONGI, D. M. Carbon cycling and storage in mangrove forests. *Ann Rev Mar Sci.*, v.6, p.195-219, 2014.

ALVES, J. R. P. (Org.). **Manguezais: educar para proteger.** Rio de Janeiro: FEMAR: SEMADS, 2001.

ALVES, Wagner Antônio. **Princípios da Precaução e da Prevenção no Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental esquematizado.** 4. ed. São Paulo: Método, 2013.

ANDRADE, D. C.; ROMEIRO, A. R. **Serviços ecossistêmicos e sua importância para o sistema econômico e o bem-estar humano.** Campinas: IE/UNICAMP, 2009.

ANDRADE, Roberto de Campos. **Desenvolvimento sustentável e direito internacional. Direito Internacional e Desenvolvimento.** São Paulo: Manole, 2005.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resultado do monitoramento do teor de iodo no sal para consumo humano:** Ano 2014. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/395584/Relat%C3%B3rio+Pro+Iodo+2014/9fda63e-a164-41f7-a32b-156399f30f1c>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de direito constitucional,** 20. Ed. rev. e atual. Verbatim, 2016.

BARBIER, E. B. Valuing ecosystem services as productive inputs. *Economic Policy*, Oxford, v.22, n.49, p.177–229, 2007.

BASTOS, Humberto. **Rui Barbosa, ministro da independência econômica do Brasil: aspectos econômicos da revolução republicana.** Livraria Martins Editora, 1951.

BOSELTMANN, Klaus. O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança. **Tradução de Phillip Gil França.** São Paulo: **Revista dos Tribunais**, v. 22, p. 336, 2015.

BRANDÃO, Eraldo José. O ecossistema manguezal: aspectos ecológicos e jurídicos. *Revista do Curso de Direito da UNIABEU.* Nilópolis, v.1, n.2, p.1-16, ago./dez, 2011. Disponível

em:<<http://www.uniabeu.edu.br/publica/index.php/rcd/article/viewFile/231/283>>. Acesso em: 31 jan 2020.

BRASIL, Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=645180. Acessado em : 22 abril 2020.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. 1988 b. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Constituição Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm 1988 a Acessado em: 22 abril de 2020.

BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova código florestal que com este baixa. Diário Oficial da União, Brasília, 24 jan. 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm>. Acesso em: 01 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.824, de 4 de junho de 2019. Declara de interesse social a atividade em salina, destinada à produção e ao beneficiamento de sal marinho, nos Municípios de Mossoró, Macau, Areia Branca, Galinhos, Grossos, Porto do Mangue, Pendências e Guamaré, Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9824.htm. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de Setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Diário Oficial da União, 16 set. 1965.

BRASIL. Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 05 jan. 1967.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de Maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 mai. 1988b.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. Regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Ministério do Meio Ambiente, Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 01 jan. 2020.

BRASIL. Resolução CONAMA 303, de 20 de Março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Diário Oficial da União, Brasília, 13 mai. 2002.

BRASIL. Resolução CONAMA 369, de 28 de Março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Diário Oficial da União, Brasília, 29 mar. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº ADC-42. Relator: Min. LUIZ FUX. Distrito Federal, 28 fev. 2018. Public13-08-2019. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADC%24%2ESCLA%2E+E+42%2ENUME%2E%29+OU+%28ADC%2EACMS%2E+ADJ2+42%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/gsj5pq6> 2019 q. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 3540 MC. Relator: Min. Celso de Mello. Distrito Federal, , j. 1º-9-2005, P, DJ de 3-2-2006 . Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>> Acesso em: 28 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 627.189/SP. Recte. Eletropaulo Metropolitana - Eletricidade de São Paulo S/A. Recdo. Sociedade Amigos Do Bairro City Boaçava e outros. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 18 set. 2012. Disponível em : <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE627.189SPVoto.pdf> Acesso em 12 set. 2018. Convocação de audiência pública.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800060-14.2019.4.05.8401, de 18/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e a CIMSAL Com. e Indústria de Moagem e Refinação Sta. Cecília Ltda., que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019a. Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=83dcefaebfa39a0e9b9aba554738d593> 2019 a. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800061-96.2019.4.05.8401, de 18/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e União Refinaria Nacional de Sal Ltda. , que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019i . Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=2c086a51d0ba2c622b0e361c6be8aaec> 2019 i. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800062-81.2019.4.05.8401, de 18/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e Salineira São Camilo Ltda. , que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019K . Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=543e7019bd0265e15284dfe1ef3a441f2019> K. Acesso em:

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800063-66.2019.4.05.8401, de 18/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e Salmar Indústria e Comércio de Sal Marinho Ltda-ME. , que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019j . Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=1fe063297c60d0a4c5f1383b387a5a4c> k. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800064-51.2019.4.05.8401, de 18/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e Marisal Ltda. , que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019l . Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=85d5096a80ccdafdb5591cf37fa15bad> l. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800065-36.2019.4.05.8401, de 18/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e a Bra. Si. Sal Alimentos Ltda , que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019b. Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=f90964e504e6022370bdda65bacd033e> 2019 b. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800066-21.2019.4.05.8401, de 18/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e a Socel Sociedade Oeste Ltda. , que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019c. Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=52d5abd6ed63de37bfd12f294f693dc5> 2019 c. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 080006706.2019.4.05.8401, de 18/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e a Francisco Ferreira Souto Filho , que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019d. Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=0a303f120b7c9a46fb591c59e4bd4ec2> 2019 d. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800068-88.2019.4.05.8401, de 18/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e a F. Souto Indústria e Comércio de Sal S.A., que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019e. Disponível:

<https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=f26d31536a6b6bb3747fd1a684683fdd> 2019 e. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800069-73.2019.4.05.8401, de 18/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e Irmãos Filgueira Ltda., que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019f. Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=9532ddc51305377dfe1467d4d0b19006> 2019 f. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800070-58.2019.4.05.8401, de 18/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e Ciasal-Comércio e Indústria Salineira Ltda. , que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019g. Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=00d5e5c9aed28e35902354d4727ebdf2> 2019 g. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800072-28.2019.4.05.8401, de 18/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e Andrea Jales Rosado-EPP. , que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019m . Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=497999f3906153c087d2fe9dc22bc23c> m. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800076-65.2019.4.05.8401, de 21/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e Norte Salineira Sa. Ind. E Com. Norsal , que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019n . Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=f40e1c1190ff31c867f508a31f61fa46> n. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5 Região). **Ação Civil Pública n. 0800091-34.2019.4.05.8401, de 24/01/2019.** Proposta pelo MPF contra o IDEMA e Salinor-Salinas do Nordeste S.A. , que tem por objetivo a regularização ambiental de ocupação irregular de áreas de preservação permanente, bem como a compensação ambiental e a responsabilização subsidiária do IDEMA, Brasil, 2019h . Disponível: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=bdbcb64792198865301fa0b31d6b88ae> 2019 h. Acesso em: 22 abril 2020.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do direito na pós-modernidade. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 3, n. 1, p. 75-83, 2011.

CRUZ, Paulo Marcio; BODNAR, Zenildo. Pensar globalmente y actuar localmente: el Estado transnacional Ambiental en Ulrich Beck. **Jurídicas**, v. 5, n. 2, p. 13-25, 2008.

CUSTÓDIO, H. B.; CONSTITUCIONAL, A. Questão. Propriedade, Ordem Econômica e Dano Ambiental. Competência Legislativa Concorrente. **Dano Ambiental–Prevenção, Reparação e Repressão. Org.: AHV Benjamim, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais**, p. 143-115, 1993.

DA COSTA, Ademir Araújo. Tecnologia e desemprego: o caso da região salineira de Macaúrn. UFRN/CCHLA, 1993.

DE ANDRADE, Manoel Correia. O TERRITÓRIO DO SAL: A EXPLORAÇÃO DO SAL MARINHO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Revista GeoInterações**, v. 2, n. 2, p. 71-104, 2018.

DE AZEVEDO, R. E. S. O novo Código Florestal e a flexibilização das intervenções excepcionais em Áreas de Preservação Permanente. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 3, n. 1, 2013.

DE MEDEIROS FILHO, Olavo. **Os holandeses na capitania do Rio Grande**. Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Norte, 1998.

Declaração do Rio de Janeiro. **Estud. av., São Paulo**, v. 6, n. 15, p. 153-159, Aug. 1992. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340141992000200013&lng=en&nrm=iso>. access on 19 Nov. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000200013>.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 7, n. 27, p. 58-69, jul./ set. 2002.

DESTEFENNI, Marcos. *Direito penal e licenciamento ambiental*. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

DIEGUES, Antonio Carlos S. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. **São Paulo em perspectiva**, v. 6, n. 1-2, p. 22-29, 1992.

DINIZ, Marco Túlio Mendonça; VASCONCELOS, Fabio Perdigão. CONDICIONANTES NATURAIS À PRODUÇÃO DE SAL MARINHO NO BRASIL. **Mercator (Fortaleza)**, Fortaleza, v. 16, e16013, 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012017000100213&lng=en&nrm=iso>. access on 04 May 2020. Epub July 10, 2017. <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16013>.

DINIZ, Marco Túlio Mendonça; VASCONCELOS, Fábio Perdigão; MARTINS, Márcia Barbosa. **Inovação tecnológica na produção brasileira de sal marinho e as alterações**

sócioterritoriais dela decorrentes: uma análise sob a ótica da Teoria do

Empreendedorismo de Schumpeter. Soc. nat., Uberlândia , v. 27, n. 3, p. 421-437, Dec. 2015 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132015000300421&lng=en&nrm=iso>. access on 03 May 2020.
<https://doi.org/10.1590/1982-451320150305>.

Do Norte, R. G. (1989). Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Impr. Oficial.

DUKE, N. C. A world without mangroves? Science, Pensilvânia, v.317, n.5834, p.41-42, 2007.

DUKE, N. C.; SCHMITT, K. Mangroves: unusual forests at the sea edge. Tropical Forestry Handbook, p.1-24, 2015. Disponível em:
<<https://research.jcu.edu.au/tropwater/publications/MangrovesUnusualforestsattheseaseedge.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

DUKE, Norman et al. **The importance of mangroves to people: A call to action.** United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC), 2014.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional.** 5ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2012.

FARIAS, Talden. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E CONTROLE DAS ATIVIDADES EFETIVAS OU POTENCIALMENTE POLUIDORAS. Sustentabilidade ambiental [recurso eletrônico] : estudos jurídicos e sociais/ org. Belinda Pereira da Cunha, Sérgio Augustin.- Dados Eletrônicos-Caxias do Sul, RS : Educs, 2014.

FEMENICK, T. O sal nosso de cada dia IV: Pesadelos e sonhos portuários. **Gazeta do Oeste**, 2007.

FERNANDES, Geraldo de Margela. O Sal. Economia em questão. 1995.

FERNANDES, R. T. V. Recuperação de manguezais. Rio de Janeiro: Interciência, 2012.

FERNANDES, Rogério Taygra Vasconcelos. **ATIVIDADE SALINEIRA EM MANGUEZAIS DO SEMI-ÁRIDO: IMPACTOS AMBIENTAIS E REFLEXOS ECONÔMICOS DA RECUPERAÇÃO OU COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DAS ÁREAS DEGRADADAS.** 2019. 99 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Animal, Programa de Pós-graduação em Ciência Animal, Universidade Federal Rural do Semi-Árido (ufersa), Mossoró, 2019.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Direito econômico. 9.ed. rev. atual. E ampli. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FONSECA, Sérgio de M.; DRUMMOND, José A. Reflorestamento de manguezais e o valor do resgate para o sequestro de carbono atmosférico. In: **Revista História, Ciências, Saúde – Manguinhos.** Rio de Janeiro: v. 10, n. 3, p. 1071-1081, set/dez 2003. ISSN 0104-5970.

FREITAS, Tanise Dias; CASSOL, Abel; DA CONCEIÇÃO, Ariane Fernandes; NIEDERLE, Paulo André. Introdução às teorias do desenvolvimento. In: NIEDERLE, Paulo André;

FRUEHAUF, Sandra Padov. *Rhizophora mangle* (mangue vermelho) em áreas contaminadas de manguezal na Baixada Santista. 2005. 232f. Tese(doutorado Agronomia) - Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. Piracicaba.)- Universidade de São Paulo, 2005.

GASPARINETTI, P.; JERICÓ-DAMINELLO, C.; SEEHUSEN, S. E. Estudo de caso: Valoração Econômica dos Serviços Ecossistêmicos do Salgado Paraense. In:

GASPARINETTI, P. et. al. **Os valores dos serviços ecossistêmicos dos manguezais brasileiros, instrumentos econômicos para a sua conservação e o estudo de caso do Salgado Paraense**. Documento de Trabalho, abril, 2018.

GIRÃO, Raimundo. História Econômica do Ceará. Fortaleza. Editora: Instituto do Ceará, 1947.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, v. 9, n. 2, p. 155-178, 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: (interpretação e crítica). 18ª ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MEIOAMBIENTE. **Relatório ambiental dos empreendimentos estado do Rio Grande do Norte**. Natal: GTSAL, 2017. 176 p. (Documento Técnico - GTSAL). Disponível em: <http://www.idema.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=144940&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Documentos+T%E9cnicos>. Acesso em: 16 out. 2020.

JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil. **Porto Alegre**, 2006.

KILCA, R. V.; COSTA, M. P.; ZANII, R. R.; CARVALHO, F. A.; COSTA, A. F. (2010). Estrutura de manguezais em diferentes estágios sucessionais no estuário do rio Piauí, Sergipe, Brasil. *Botânica*, nº 61. pp. 171-189.

KÖHLER, Etiane da Silva Barbi. A ordem econômica na Constituição de 1988: contornos e desdobramentos. **Revista Direito em Debate**, v. 12, n. 18-19, 2003.

LACERDA, L. D.; MAIA, L. P.; MONTEIRO, L. H. U.; MARQUES E SOUZA, G.; LEMOS, R. M. Manguezais: conhecer para preservar – uma revisão bibliográfica. Brasília: Ícone Editora e Gráfica, 2011.

LATOUCHE, Serge. **Pequeño tratado del decrecimiento sereno**. Barcelona: Icaria, 2009.

LEE, S. Y.; PRIMAVERA, J. H.; DAHDOUNH-GUEBAS, F. Ecological role and services of tropical mangrove ecosystems: a reassessment. *Global Ecology and Biogeography*, v.23, n.7, p.726–743, 2014.

LEFF, Enrique; CABRAL, Luis Carlos. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. In: Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza. 2006. p. 555-555.

LEFF, Enrique. Epistemologia Ambiental. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

LEFF, Enrique. Complexidade, racionalidade ambiental e diálogo de saberes. **Educação & realidade**, v. 34, n. 3, p. 17-24, 2009.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. As facetas do significado de desenvolvimento sustentável: uma análise através do Estado de direito ambiental. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). *Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 249-277. ISBN 978-85-7700-370-9.

MAÑAS, José Luis Piñar; CARO, Sebastián F. Utrera; GARCÍA, Enrique Alonso. **Desarrollos sostenibles y protección del medio ambiente**. Civitas, 2002.
MARTÍN MATEO, R. 2002. La revolución ambiental pendiente. In: J.L.

MEDEIROS S. R. M.; CARVALHO, R. G.; PIMENTA, M. R. C. A proteção do ecossistema manguezal à luz da lei: 12.651/2012: novos desafios para a sustentabilidade dos manguezais do Rio Grande do Norte. GEOTemas, Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil, v.4, n.2, páginas 59-78, jul – dez de 2014

MEIRELES, A. J. A.; QUEIROZ, L. S. Os manguezais e a carcinicultura – prato do dia: Camarão exótico à biodiversidade – uma receita indigesta. In: PALAZZO JUNIOR, J. T.; CARBOGIM, J. B. P. (Org.). Conservação da natureza e eu com isso? Fortaleza: Fundação Brasil Cidadão. 2012. p.84-91.

MELO, P.R.C.; CARVALHO, R.S.; PINTO, D.C. Halita. In: CETEM. Rochas Minerais Industriais: usos e especificações. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2008, p. 551- 584.

MENDES, Flávio. QUARENTA ANOS DE UMA ELEGIA: Francisco de Oliveira e o Nordeste. **Caderno CRH**, v. 31, n. 84, p. 555-566, 2018.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MILARÉ, Edís. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 4 ed. rev. atual. E ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MOURA, G. Um Rio Grande e Macau. Natal (RN): G. Moura, 2003.

MOURA-FÉ, M. M.; ALBUQUERQUE, A. G. B. M.; FREITAS, E. M. N. e BARBOSA, W. R. A proteção dos ecossistemas de manguezal pela legislação ambiental brasileira. GEOgraphia - UFF (Rio de Janeiro-RJ), v. 17, n. 33, p. 120-147, 2015.

NAGELKERKEN, I. et al. The habitat function of mangroves for terrestrial and marine fauna: a review. Aquatic Botany, v.89, p.155-185, 2008.

NIEBUHR, Pedro de Menezes . Os limites da proteção jurídica dos manguezais. In: Bühring, Marcia Andrea; JOBIM, Marco Félix; Zavascki, Liane Tabarelli. (Org.). *Diálogos Constitucionais de Direito Público e Privado*. 1ed.Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, v. 2, p. 179-1192.

OKUYAMA, K. K. et al. Adequação de propriedades rurais ao Código Florestal brasileiro: estudo de caso no estado do Paraná. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, Campina Grande, v. 16, n. 9, set. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-43662012000900013>. Acesso em: 22 abril 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Os objetivos de desenvolvimento sustentável: dos ODM aos ODS. **Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD)**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODS.aspx>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambient. soc.**, Campinas , v. 11, n. 1, p. 81-97, June 2008 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2008000100007&lng=en&nr=iso>. access on 22 Apr. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2008000100007>.

PHILOMENA, Antonio Libório. O imperativo humano – ou, como fica a questão populacional no desenvolvimento sustentável?. In: BECKER, DinizarFermiano (Org.). **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?**.4. ed. Santa Cruz: Edunisc, 2002.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 95-116. ISBN 978-85-7700-370-9.

PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte:Fórum, 2010. 623 p. ISBN 978-85-7700-370-9. (Coleção Fórum Direitos Humanos, 2).

PITANGA, Ângelo Francklin. O enfrentamento da crise socioambiental: Um diálogo em Enrique Leff sobre a racionalidade e o saber ambiental. **REMEA-Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 32, n. 1, p. 158-171, 2015.

PRATES, A. P. L.; GONÇALVES, M. A.; ROSA, M. R. Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil. 2.ed. Brasília: MMA. 2012.

OLIVEIRA, F. de. **A noiva da revolução / Elegia para uma re(li)gião**. São Paulo: Boitempo, 2008.

RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo (Org.). Sen e o Desenvolvimento como liberdade. Rio Grande do Sul: Editora da UFRGS, 2016. Cap. 5.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2017.

SANTOS, M. J. L. F.; LEITE, R. A. (2011). O conceito de utilidade pública aplicado ao setor salineiro e a controvérsia envolvendo a autorização para supressão de Áreas de Preservação Permanente – manguezais. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 1, nº 1. pp. 389-408.

SANTOS, Marcio Vaz. Apicuns, Salgados e Manguezais e a ideologização do debate sobre a carcinicultura marinha brasileira. *Revista da ABCC*. 4 ed. Ano 7. dez. 2005.

SANTOS, P. P. **Evolução econômica do Rio Grande do Norte (Século XVI a XXI)**. 3 ed. Natal: Departamento Estadual de Imprensa, 2010.

SANTOS, Paulo Pereira dos. Evolução econômica do Rio Grande do Norte: do século XVI ao século XX. Natal: Clima, v. 2, 1994.

SANTOS, R. C.; SILVA, I. R. Serviços ecossistêmicos oferecidos pelas praias do município de camaçari, litoral norte do estado da Bahia, Brasil. *Cadernos de Geociências*, Salvador, v. 9, n. 1, p.47-56, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 5. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005

SCHAEFFER-NOVELLI, Y. (2002). Manguezal, marisma e apicum (Diagnóstico Preliminar). In: Fundação Bio-Rio et al. (Org.). Avaliações e ações prioritárias para conservação da biodiversidade das Zonas Costeira e Marinha. Brasília: MMA/SBF.

SCHAEFFER-NOVELLI, Y. et al. Alguns impactos do PL 30/2011 sobre os Manguezais brasileiros. In: SOUZA, G.; JUCÁ, K.; WATHELY, M. (Orgs.). Código Florestal e a Ciência: O que nossos legisladores ainda precisam saber. 2012. Disponível em: <[http://file:///C:/Users/ferna/Downloads/revista_codigo_florestal_e_a_ciencia-wwf%20\(1\).pdf](http://file:///C:/Users/ferna/Downloads/revista_codigo_florestal_e_a_ciencia-wwf%20(1).pdf)> Acesso em 31 jan. 2020.

SCHONARDIE, Elenise Felzke. Meio Ambiente, Direitos Fundamentais e Crimes Ambientais. **Rev. Just. Direito**, v. 17, p. 20, 2003.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Elisangela Alves de Jesus. As dunas eólicas de Natal/RN: datação e evolução. Dissertação (Mestrado em Geodinâmica e Geofísica) – UFRN, Natal, 2002.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. Comentários sobre a nova lei de competências em matéria ambiental(LC 140, de 08.12.2011). *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 66, 2012.

SILVA, Solange Teles da. Desenvolvimento Sustentável e Florestas, Reflexões Iniciais. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (org.). DIREITO AO DESENVOLVIMENTO. Coleção Fórum Direitos Humanos, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 395-421.ISBN 978-85-7700-370-9.

SOARES, Ilton Araújo. **Análise da degradação ambiental das áreas de preservação permanente localizadas no estuário do Rio-Ceará-Mirim/RN**. 2010. 95 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2010.

SOUSA, FCO. A cidade e os homens das salinas. XXIV Simpósio Nacional de História, Associação Nacional de História–ANPUH, Anais... São Paulo, v. 17, 2007.

SOUSA, MML. A política econômica salineira e o Rio Grande do Norte: 1965-1974. 108 f. 1988. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em História). Pontifícia Universidade Católica. Departamento de História. São Paulo.

SOUZA, Itamar de. O Sal Potiguar na Velha República (1889-1930). Terra e Sal, a.3, n.3, Natal. Imprensa Universitária, 1985.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER, Fernando Augusto Marion; SPENGLER, Pedro Henrique Marion. **Mudanças de paradigma na medicina e no direito: diferenças e similitudes**. In: SPENGLER, Fernando Augusto Marion; SPENGLER, Pedro Henrique Marion. (Org). Direito à saúde em foco. Santa Cruz do Sul: Esse Nel Mondo, 2019. p. 7-27. TAVARES, André Ramos. Direito constitucional econômico. 2. Ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2011.

THIERS, P. R. L.; MEIRELES, A. J. A.; SANTOS, J. O. Manguezais na costa oeste cearense: preservação permeada de meias verdades. 1 ed. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2016. 126 p.

UNEP. The importance of mangroves to people: a call to action. Edição: VAN BOCHOVE, J.; SULLIVAN, E.; NAKAMURA, T. CAMBRIDGE: UNEP-WCMC. VANNUCCI, M. Os manguezais e nós: uma síntese de percepções. Editora: EDUSP, 2003 São Paulo.

VICTOR, R. Avaliação ecossistêmica do milênio: Ecossistemas e Bem-estar humano. **Apresentação em Powerpoint. São Paul: Instituto Florestal de São Paulo, [Sd], 2005.**

WALKER, Priscila Benelli. A Constucao do Direito ao Desenvolvimento e Sua Aplicaco Mediante as Politicas Publicas de Sustentabilidade. **Braz. J. Pub. Pol'y**, v. 1, p. 159, 2011.

WALTERS, B. B. et al. Ethnobiology, socio-economics and management of mangrove forests: a review. *Aquatic Botany*, v.89, n.2, p.220–236, 2008.

WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: o conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório Brundtland. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Org.). *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Européia*. Tradução de Carol Manzoli Palma. Campinas: Millennium, 2009.