



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

SOLANGE MARIA DA CONCEIÇÃO DOS SANTOS FARRAJOTA RAMOS

**JERICOACOARA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

FORTALEZA – CEARÁ

2017

SOLANGE MARIA DA CONCEIÇÃO DOS SANTOS FARRAJOTA RAMOS

JERICOACOARA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Dra. Roselane Gomes Bezerra

FORTALEZA – CEARÁ

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Ramos, Solange Maria da Conceição dos Santos
Farrajota.

Jericoacoara nas políticas públicas de turismo e
regularização fundiária [recurso eletrônico] / Solange
Maria da Conceição dos Santos Farrajota Ramos. - 2017.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do
trabalho acadêmico com 233 folhas, acondicionado em
caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais
Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e
Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.

Área de concentração: Planejamento e Políticas
Públicas.

Orientação: Prof.ª Dra. Roselane Gomes Bezerra.

1. Políticas Públicas. 2. Turismo. 3. Regularização
Fundiária. 4. Posse. 5. Propriedade. I. Título.

SOLANGE MARIA DA CONCEIÇÃO DOS SANTOS FARRAJOTA RAMOS

JERICOACOARA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

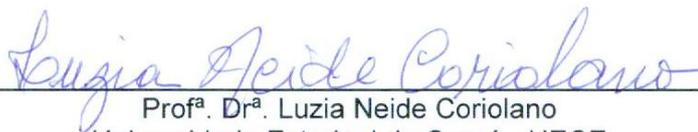
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 03/01/2017

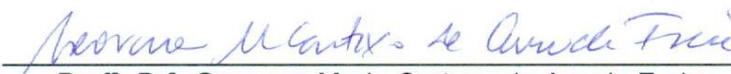
BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a. Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof^a. Dr^a. Luzia Neide Coriolano
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof^a. Dr^a. Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire
Universidade Federal do Ceará - UFC

Aos meus filhos José Afonso e Maria Fernanda, amor incondicional e em especial ao meu companheiro, amigo, esposo João Silvio Dantas de Moraes, pelos momentos vividos, pelo incentivo, pelo apoio, por tudo que vivemos e pelo nosso (re) começo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, que nos momentos de desespero me mostrou que existiam saídas, que nas minhas angústias e indecisões me proporcionou a olhar além dos obstáculos, que nos momentos de falta de força, colocou no meu caminho pessoas e amigos que, de uma forma ou de outra, seja pelo tropeço ou pelo gesto de me dá a mão me colocou para frente sem possibilidade de olhar para trás, porque o que ficou para trás só me deixou ensinamentos ou alegrias e boas recordações.

À minha mãe pela dedicação, ensinamentos e exemplos, por suas preces diárias, mesmo distante, tenho a certeza que todos os dias estou em suas orações, posso senti-las nos momentos de dificuldade, obrigada Mainha, você é o maior exemplo em minha vida que estudar é preciso e lutar não é para os fracos, te amo.

Meus filhos, tudo que tenho de mais sagrado, amor incondicional e puro, que meus esforços possam servi de exemplo para vocês. Agradeço a Deus por te me presenteado com filhos tão aplicados e dedicados, comprometidos e responsáveis, tenho imenso orgulho do que vocês são.

Ao meu amado marido e companheiro, com quem construo um futuro, com planos e comunhão de ideais. Quando eu pensei que já tinha chegado ao fim ele me mostrou que existia caminhos a partilhar, quando encontrava cansada ele me deu peito para me apoiar, quando pensei em desistir ele me deu força para persistir, ao meu lado todas as noite estive durante as aulas, muitas idas e vindas a Jijoca só para eu não perder aula, leituras e correções, apoio e elogios, meu maior incentivo em buscar este título, quantas vezes me falou: você pode, você consegue...Te amo Silvio, obrigada por tudo e vamos para o Doutorado.

Aos amigos de Jijoca de Jericoacoara, ao Prefeito, Francisco Lindomar pelo apoio, a Karine, a Goreth, ao Zé Bezerra, Evaldo, Eliane do Cartório Liberty de Moraes, a todos que direta e indiretamente me proporcionaram apoio e informações para a elaboração dessa pesquisa.

Aos amigos que fiz no Mestrado, em especial a Neyde e o Pedro, pelo carinho, elogios e críticas sinceras, a Tatiana Camurça que se tornou um exemplo para mim de força e determinação. Os queridos Geórgia, Lia, Maria, Belinha e Armando, Ideuma, Margarety, Morgana solidaria e acolhedora, André colega na qualificação, Luiz Regadas o contestador, Érica e seu sorriso, a doce Sofia, a bela Fabíola, Rita batalhadora de Redenção, a querida Di (Diana), as mães do ano Roberta (Maria) e

Iveline (Ana Catarina), Maryanne que se empenho para organizar nosso livro, Glauber, Takeshi, Auler, Ricardo e sua retórica, Ivana, Priscila, Tatiana Pedrosa calma e serena, Thatiane, Armstrong e Marco Antonio, Luiz Paulo “vozeirão”, Ernny despretensiosa e segura, Emília que sempre tem um sorriso no rosto e uma palavra de incentivo, Lillian a “conciliadora”. Recordo, com imensa alegria e com um quê de saudades, de todos da Turma 13, levo adiante o aprendizado adquirido do convívio.

Aos Professores de quem bebi conhecimento, a Professora Dra. Liduína Farias, pelos debates e conversas e informações, ao Professor Dr. Alexandre Barbalho que me fez olhar a cultura por meio do tempo, desconstruir e construir o significado de cultura, a Professora Dra. Lia Fialho, Professor Dr. Horácio Frota, Professor Dr. Hermano Lima, por sua calma e sabedoria, a Professora Dra. Maria Helena Frota, que tem carinho especial, agradeço pela orientação com relação ao meu objeto de estudo, enfim a todos os professores, com cada um aprendi um pouco.

Com carinho especial à Professora Dra. Luzia Neide Coriolano, por todo o apoio e paciência que teve em me ajudar no meu primeiro projeto de dissertação quando cursava o Mestrado de Turismo, com quem aprendi que a disciplina e determinação fazem grande diferença na elaboração do trabalho, aprendi a olhar o turismo além do simples lazer.

Aos moradores de Jericoacoara que contribuíram de bom agrado com meu trabalho.

Por fim a minha orientadora Professora Dra. Roselane Bezerra que acreditou no meu projeto, obrigada por todas as vezes que dedicou seu tempo na análise das minhas anotações, corrigindo e orientando-me.

“O Estado precisa assumir o papel crítico de abrir espaços para a participação de diferentes atores sociais, a fim de conceber o desenvolvimento como resultado de uma diversidade de projetos individuais e coletivos”.

(Max-Neef)

RESUMO

A dissertação “Políticas públicas de turismo e de regularização fundiária na Vila de Jericoacoara – Ceará” estuda os programas de governo de turismo e de regularização fundiária ocorrido na Vila de Jericoacoara a partir dos anos 1990. O fato de ter exercido a função de Procuradora Geral do Município de Jijoca de Jericoacoara nos anos de 2013 a 2016, influenciou a escolha do tema. As questões fundiárias geram conflitos em Jeri, desde invasões de propriedades públicas, em área de preservação permanente, como construções irregulares. Buscou-se como objetivo geral compreender a influência da política pública do turismo na implementação da política pública de regularização fundiária ocorrido em 1998. Observou-se que a atividade econômica do turismo exerce influência direta no programa de regularização fundiária realizado pelo Governo do Estado do Ceará, que buscou primeiro reconhecer os detentores da posse e em seguida conferir-lhe o título de propriedade. Esta ação governamental conferiu segurança jurídica aos investimentos realizados no setor turístico. Adotou-se a metodologia de estudo de caso, com abordagem quantitativa, por meio de pesquisa documental e campo associada a entrevistas. Os dados contidos nos documentos elaborados pelo IDACE, nos anos de 2001, 2005, 2007 e 2016, foram transformados em tabelas, gráficos e mapas, a partir deles extraiu-se uma amostra representativa de 106 beneficiados. Com essa amostra foi realizada a pesquisa de campo, que quantificou o número de nativos que permaneceram com a propriedade até 2016 e quais destinações foram dadas as áreas/lotês. Concluiu-se que, 13 nativos venderam seus lotês e que 21 permanecem com seus lotês. Os brasileiros e estrangeiros que receberam o título de propriedade, em sua maioria, passaram a residir em Jericoacoara, exploram atividades voltadas para o turismo. Sugere-se que o Governo do Estado realize novo recadastramento e georreferenciamento da área a fim de avaliar o programa de regularização fundiária, em virtude da existência de conflitos de terra que poderá comprometer, inclusive, o Parque Nacional de Jericoacoara.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Turismo. Regularização Fundiária. Posse. Propriedade.

ABSTRACT

The dissertation, "Public policies of tourism and land regularization in the village of Jericoacoara - Ceará," studies the tourism government and land regularization programs that took place in the town of Jericoacoara beginning in the 1990s. Attorney General of the Municipality of Jijoca de Jericoacoara from 2013 to 2016, influenced the choice of theme. Land issues generate conflicts in Jeri, from invasions of public property, in a permanent preservation area, such as irregular constructions. The general objective was to understand the influence of public tourism policy on the implementation of the public policy of land regularization that occurred in 1998. It was observed that the economic activity of tourism exerts a direct influence on the program of land regularization carried out by the Government of the State of Ceará, Which sought first to recognize the holders of possession and then to confer the title of ownership. This governmental action, gave legal certainty to investments made in the tourism sector. The methodology of case study, with quantitative-qualitative approach, was adopted through documental research and field associated to interviews. The data contained in the documents prepared by IDACE, in the years 2001, 2005, 2007 and 2016, were transformed into tables, graphs and maps, from which a representative sample of 106 beneficiaries was extracted. With this sample the field research was carried out, which quantified the number of natives that remained with the property until 2016 and which destinations were given the areas / lots. It was concluded that 13 natives sold their lots and that 21 remain with their lots. The majority of the Brazilians and foreigners who received the title of ownership came to reside in Jericoacoara, and currently they are exploring activities aimed at tourism. It is suggested that the State Government carry out a new re-registration and georeferencing of the area in order to evaluate the land regularization program, due to the existence of land conflicts that could compromise, even, the Jericoacoara National Park.

Keywords: Public Policies. Tourism. Land Regularization. Possession. Property.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização do Jericoacoara, em relação ao Brasil, ao Estado do Ceará e ao Município de Jijoca de Jericoacoara.....	30
Figura 2 – Mapa do litoral do Ceará - localização do Jericoacoara.....	31
Figura 3 – Localização da vila de Jericoacoara em relação ao município.....	31
Figura 4 – Microrregião litorânea, mesorregião noroeste cearense	32
Figura 5 – Pedra Furada – cartão postal de Jericoacoara	34
Figura 6 – Ruas de Jericoacoara voltadas para o turismo	36
Figura 7 – Igreja de Pedra.....	36
Figura 8 – Imagem do pôr do sol dentro do mar	38
Figura 9 – Imagem área de Jericoacoara a partir do mar	38
Figura 10 – Duna do pôr do sol, imagem lateral.....	39
Figura 11 – Duna do pôr do sol, imagem no topo	39
Figura 12 – Parque Nacional de Jericoacoara - PARNA.....	40
Figura 13 – Localização das áreas da primeira Unidade de conservação (APA de Jericoacoara) e do Parque Nacional de Jericoacoara após a recategorização.....	45
Figura 14 – Diagrama da matriz conceitual.....	100
Figura 15 – Raio X do Turismo Brasileiro.....	102
Figura 16 – Posição Geográfica	113
Figura 17 – Capa da Revista Geográfica Universal	139
Figura 18 – Imóveis para aluguel/dia na Nova Jeri	150
Figura 19 - Lotes a venda no centro.....	151
Figura 20 – Beco que liga a Rua Principal e a Rua São Francisco – trecho 1	152
Figura 21 – Beco que liga a Rua Principal e a Rua São Francisco- trecho 2.....	152
Figura 22 – Pousadas Peixe D’ouro e obras de ampliação.....	153
Figura 23 – Pousadas Peixe D’ouro e Pousada Bangalô.....	154
Figura 24 – The Chili Beach Boutique Hotel & Resort.....	155
Figura 25 – Casa de Areia	156
Figura 26 – Hotel Vila Kalango.....	156
Figura 27 – Hotel Hurricane Jeri.....	157
Figura 28 – Fachada do Essenza Hotel e vista da varanda para as dunas	157
Figura 29 - Nova Jeri – Escola e Creche municipal.....	161

Figura 30 – Nova Jeri – Centro de Artesanato Municipal	161
Figura 31 - Nova Jeri – Unidade de Pronto Atendimento	162
Figura 32 – Sr. Manoel Mundico, pescador aposentado, sua esposa e neta.....	163
Figura 33 – Filha do Sr. Manoel Mundico e seu esposo pescador.....	163
Figura 34 – Documento de doação de área da Prefeitura.....	166
Figura 35 – Casa em construção na Nova-Jeri lote “doado” pela Prefeitura.....	166
Figura 36 – Residência Nova-Jeri com os “proprietários” de lote doado pela Prefeitura.....	167
Figura 37 – Nova Jeri – cercado invadindo espaço público, rua do conjunto habitacional.....	167
Figura 38 – Nova Jeri – cercado invadindo espaço público, rua próximo ao estacionamento central.	168
Figura 39 – Nova Jeri – resto de construção em via pública, beco próxima a UPA	169
Figura 40 – Nova Jeri – esgoto via pública e ocupação irregular de calçada, beco próxima a UPA	169
Figura 41 – Nova Jeri – Ocupação irregular do espaço público, trato de animais e invasão das calçadas. Beco próximo a UPA.....	170
Figura 42 – Nova Jeri – esgoto via pública, beco próxima a UPA.....	170
Figura 43 – Marcos de delimitação do Parque Nacional	172
Figura 44 – Invasões e construções irregulares Parque Nacional	173
Figura 45 – Fluxograma da amostra	198

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produto Interno Bruto de Jijoca de Jericoacoara (2007-2011)	33
Tabela 2 – Número de municípios e suas respectivas categorias.....	107
Tabela 3 – Demanda turística mensal do Ceará via Fortaleza 2009-2014.....	124
Tabela 4 – Produto Interno Bruto (PIB), Valor Adicionado Bruto (VAB) e PIB per capita: Brasil e área de atuação do BNB - 2011.....	127
Tabela 5 – Número de empregos formais segundo setores IBGE: Brasil e área de atuação do BNB – 2012	128
Tabela 6 – Receita turística e impacto sobre o PIB: 1995/2013.....	128
Tabela 7 – Identificação dos detentores.....	184
Tabela 8 – Tipo de exploração	186
Tabela 9 – Apreciação	188
Tabela 10 – Apreciação	189
Tabela 11 – Beneficiados que conservam	199
Tabela 12 – Beneficiados que venderam	201
Tabela 13 – Total dos beneficiados que conservam e que venderam por nacionalidade	203
Tabela 14 – Número absoluto da amostra por nacionalidade/origem	206

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Demanda turística mensal do Ceará via Fortaleza 2009 a 2014	124
Gráfico 2 – Principal motivação de viagens a lazer e via de acesso 2014	126
Gráfico 3 - Distribuição do PIB setorial no Estado do Ceará	127
Gráfico 4 – Origem do detentor	185
Gráfico 5 – Tipo de exploração	187
Gráfico 6 – Apreciação	188
Gráfico 7 – Cruzamento de dados: nacionalidade detentor e apreciação	190
Gráfico 8 – Estrangeiros – tipo de apreciação	190
Gráfico 9 – Nacionais - tipo de apreciação	191
Gráfico 10 – Evolução distribuição dos títulos 2001-2016	196
Gráfico 11 – Área distribuída em m ² - 2001-2016	196
Gráfico 12 – Nº de beneficiados que conservam o lote	200
Gráfico 13 – Área por m ² conservada	200
Gráfico 14 – Nº de beneficiados que venderam	202
Gráfico 15 – Área por m ² vendida	202
Gráfico 16 – Áreas em m ² vendidas versus não vendidas	203
Gráfico 17 – Área em m ² vendida e conservadas de acordo com a nacionalidade	204
Gráfico 18 – Nº de lotes distribuídos por nacionalidade	204
Gráfico 19 – Nº de lotes vendidos-não vendidos por nacionalidade	205

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Categorização dos municípios inseridos no Mapa da Regionalização	107
Mapa 2 – Região Nordeste, destinos turísticos	111
Mapa 3 – Estado do Ceará, divisão política	114
Mapa 4 – Mapa de investimento do PRODETUR I no Ceará.....	119
Mapa 5 – Investimentos do PRODETUR II no Ceará.....	120
Mapa 6 – Recursos estimados para o PRODETUR nacional nordeste.....	121
Mapa 7 – Regiões de Planejamento do Estado do Ceará.....	122
Mapa 8 – Taxa de dependência do turismo baseada em número de estabelecimentos por UF (2010) (Em %)	129
Mapa 9 – Áreas objeto da Política de Regularização Fundiária IDACE/INCRA	135
Mapa 10 – Representação cartográfica da Nova Jeri, distribuição dos lotes m ²	160
Mapa 11 – Lotes concedidos na segunda regularização	164
Mapa 12 – Distribuição espacial de acordo com o tamanho dos lotes.....	183
Mapa 13 – Distribuição espacial por nacionalidade	185
Mapa 14 – Tipo de exploração, representação cartográfica	187
Mapa 15 – Representação cartográfica dos lotes de acordo com o tipo de apreciação.....	189
Mapa 16 – Representação cartográfica dos lotes não vendidos	199
Mapa 17 – Representação cartográfica dos lotes vendidos	201

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
CONPAM	Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente
Embratur	Instituto Brasileiro de Turismo
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDACE	Instituto do Desenvolvimento Agrário
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ITERCE	Instituto de Terras do Ceara
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NUGA	Núcleo de Geografia Aplicada
OMT	Organização Mundial de Turismo
ONGs	Organizações Não Governamentais
PARNA	Parque Nacional
PDS	Plano de Desenvolvimento Sustentável
PDSFN	Programa do Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PPA	Plano Plurianual
PRODETUR/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região Nordeste
PRODETURIS	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral do Ceará
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SDA	Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente

SETUR	Secretaria de Turismo
SETUR	Secretaria de Turismo
UC	Unidade de Conservação
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UPA	Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	LIMITAÇÕES E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	26
2	A ÁREA DO ESTUDO – JERICOACOARA.....	29
2.1	PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA - PARNA.....	42
3	A VILA DE JERICOACOARA SOB AÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	50
3.1	ESPECIFICANDO AS POLÍTICAS	50
3.2	A POLÍTICA ECONÔMICA DO TURISMO	60
3.3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	67
3.4	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E INSTRUMENTOS JURÍDICOS.....	82
3.5	DIREITO À MORADIA	95
4	PROGRAMAS DO GOVERNO: TURISMO E REGULARIZAÇÃO DE TERRAS	101
4.1	A POSIÇÃO DO CEARÁ COMO DESTINO TURÍSTICO	112
4.2	POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: NO BRASIL E NO ESTADO DO CEARÁ	130
5	TURISMO: IMAGENS, CONFLITOS E INVAÇÕES NA VILA DE JERICOACOARA E ENTORNO.....	137
5.1	ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E REQUALIFICAÇÃO URBANA DE JERICOACOARA	145
5.2	CENÁRIO TURÍSTICO PRODUZIDO PARA CONSUMO	154
5.3	EXPANSÃO DO ESPAÇO URBANO - SURGIMENTO DA NOVA JERI	159
5.4	OCUPAÇÕES IRREGULARES NO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA	171
6	AS AÇÕES PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM JERICOACOARA.....	175
6.1	PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E REGRAMENTOS JURÍDICOS..	178
6.2	RELAÇÃO GERAL DE IMÓVEIS DE JERICOACOARA – A PARTIR DE 2001.....	182
6.3	EVOLUÇÃO QUANTITATIVA DA DISTRIBUIÇÃO DOS TÍTULOS DE RECONHECIMENTO DE POSSE ANOS 2001 A 2016 PELO IDACE	195

6.4	AMOSTRAGEM DA SITUAÇÃO DOS LOTES EM RELAÇÃO AOS BENEFICIADOS ORIGINAIS.....	197
7	CONCLUSÃO.....	208
	REFERÊNCIAS.....	212

1 INTRODUÇÃO

A dissertação concentra-se nas políticas públicas turismo e regularização fundiária implementadas na Praia de Jericoacoara, pelo Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretária de Turismo e do Instituto do Desenvolvimento Agrário – IDACE nos anos de 1990. Os programas objetivaram inserir os lugares no contexto de desenvolvimento urbano e crescimento econômico fomentado pelo turismo convencional no segmento denominado de turismo de sol e praia, que se apropria do litoral, ocasionando a “litoralização” resultando em novas formas espaciais ligadas à sociedade de lazer e refletindo no modo de vida urbano do litoral (BRANDÃO, 2014, p. 21, 29).

Por turismo convencional, entende-se mobilização de pessoas, cujo principal objetivo é gerar renda, pela expropriação e exploração dos recursos naturais (DIAS, 2008, P. 12). Aquele que causa impacto em virtude da ocupação das praias que provoca desterritorialização de populações para construção de empreendimentos turísticos em lugar de colônias de pescadores, que gera especulação imobiliária, descaracterização de paisagens, perda de território, mudanças de identidade cultura, que acelera o processo de aculturação na população, principalmente os mais jovens, que deixa a atividade pesqueira e rende-se ao setor terciário, como mão de obra sem qualificação profissional e mal remunerados (BRANDÃO, 2014, p. 17).

O turismo e a sua dinâmica têm transformado o espaço e as relações socioeconômicas da comunidade, antes a população vivia da pesca artesanal, buscando o sustento para si e sua família e do comércio incipiente (FONTELES, 2000, p. 41), pelas ações de Governo, que ganhou forma jurídica, formulando, criando e implementando políticas públicas de turismo, de requalificação e de regularização fundiária, concomitantemente, transformou o que antes era um lugar comum, da habitação, da sociabilidade simples e da vizinhança, em um espaço-mercadoria voltado para a atividade do turismo.

A paisagem urbana da Vila¹ de Jericoacoara apresenta-se, à primeira vista, como um lugar cercado por campos de dunas, com brisa, sol, praia rochosa,

¹ A denominação de Vila de Jericoacoara, provavelmente, decorre da sua origem ocupacional, antes uma “Vila de Pescadores” como era conhecida e citada por diversos autores. Entretanto, com o processo de requalificação ocorrido a partir da criação do Plano de Diretor de Desenvolvimento

com arquitetura rústica, remetendo a ideia de uma praia preservada, mas ao mesmo tempo sofisticada, com hotéis e pousadas de fachadas luxuosas, localiza-se no litoral oeste do Estado do Ceará, pertence ao Município de Jijoca de Jericoacoara, encontra-se situada na Região do Baixo Acaraú, distante 295 Km de Fortaleza pela CE-085.

Marcada pelos vários sotaques e línguas distintas, que são percebidos quando se caminha por suas ruas e becos assimétricos e tortuosos, ora estreitos, ora largos, sem pavimentação, longe das lembranças narradas pelos antigos pescadores, moradores e turistas que descrevem suas aventuras e histórias de vida em Jeri, antes da chegada do turismo no local.

A arquitetura paisagística passou a ser construída nos anos de 1980 com a criação da Área de Proteção Ambiental, que atrelou a ideia de paisagens naturais à ideia de preservação ambiental, mediada pelo turismo. Jeri, como é carinhosamente conhecida, deixou de ser uma comunidade de pescadores e se tornou um dos destinos turísticos mais procurados do Ceará, seu espaço transformou-se em mercadoria, vendida como cenário em virtude de um marketing intenso pelo Governo das Mudanças, “Jericoacoara não é mais visitada, mas sim comprada, como espaço de alegria, de lazer e oportunidade de um bom negócio” (NOGUEIRA, 2016, p.101).

Em 1984 o Governo Federal, respaldado pelo discurso mundial da sustentabilidade e conservação do meio ambiente, volta-se para as questões do fluxo local de “viajantes e mochileiros” que procuravam o local como refúgio e de maior contato com a natureza, e criou a APA de Jericoacoara (Decreto Federal nº 90.379 de 29 de outubro de 1984) o que suscitou maior força para a atividade do turismo.

Em seguida outras leis foram criadas, sempre com o discurso de preservação ambiental, mas intimamente interligadas com as políticas de promoção do turismo, ou seja, o turismo atrelado ao discurso ambiental multiplica os signos da felicidade, do natural e do bem-estar (NOGUEIRA, 2016, p. 129, 154).

Com o crescimento do turismo, os nativos que haviam saído do lugar em busca de trabalho começam a retornar em busca de melhores oportunidades

Urbano de Jijoca de Jericoacoara - PDDU – Lei nº 106 de 01 de dezembro de 2000, especificamente, na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo no § 11, art. 4º, Art. 7º o termo “Vila de Jericoacoara” começa a ser usado nos institutos jurídicos do Município.

econômicas trazidas pela atividade. Visitantes que se encantavam com o lugar, acabaram fixando residência, outros compravam a posse dos nativos e delegavam a eles a guarda até seu retorno, não raro, quando voltavam, o que havia adquirido já estava na posse de outros, assim, começam a surgir os conflitos em relação a posse da terra, acirrada pela disputa na aquisição dos imóveis para construção de hospedagens, restaurantes voltados para a crescente atividade econômica do turismo.

Para fomentar a atividade turística e constatando o ambiente inseguro para o investidor, o Governo do Estado do Ceará, na década de 1990 o Governo do Estado do Ceará, por meio da Lei nº 12.760/97 e do Decreto regulamentador nº 24.881/98, iniciou, com o apoio técnico do Instituto do Desenvolvimento Agrário - IDACE e da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, na Vila de Jericoacoara, a política pública de regularização fundiária, a priori, buscando regularizar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras localidades.

Ressalta-se que a titulação da terra aos residentes, garante a segurança na posse, dificulta a expropriação, oportuniza melhores condições de desenvolvimento urbano e de qualidade de vida das famílias beneficiadas pelos programas de regularização fundiária, sobretudo, em áreas especuladas para o turismo convencional.

Nesse diapasão, investiga-se os processos do turismo e da regularização fundiária - compreendendo como eles influenciaram nos contextos socioeconômicos e espacial da comunidade.

Parte-se, ainda, dos atuais conflitos sócio habitacionais que ocorrem no lugar, mas especificamente as ocupações irregulares na Vila de Jericoacoara, na Nova Jeri, assim como na área de preservação permanente do Parque Nacional de Jericoacoara, o que tem gerado a mobilização de vários órgãos como o IDACE, a SEMACE, o ICMBio, a Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara, o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual.

Refletindo o atual contexto social sob a lógica das políticas públicas formuladas na época, sobretudo a de regularização da posse em 1997, faz-se os seguintes questionamentos:

- A população nativa e os residentes que detinham a posse da terra foram os beneficiários?

- Como se encontram os beneficiários? Ainda detêm o título de propriedade originário?
- Quem são na atualidade os proprietários de terra na Vila de Jericoacoara?
- A distribuição dos títulos atendeu aos interesses da população local?
- Como o turismo aparece no processo de regularização fundiária?

Dentre as motivações que estão na gênese desta pesquisa pode-se elencar, primeiramente, a crescente importância da atividade turística como fomentadora de emprego e renda e o impacto que ela provoca nas comunidades receptoras, em especial, nas questões relacionadas com a especulação imobiliária e mudanças no âmbito socioespacial do local.

Outro fator de interesse dá-se pelo fato de exercer a função de Procuradora Geral do Município de Jijoca de Jericoacoara, de abril de 2013 a dezembro de 2016, enfrentando no dia a dia do exercício da função, algumas questões relacionadas aos conflitos encontrados no Município e que estão relacionados diretamente à Vila de Jericoacoara, no que se refere às questões da posse e propriedade de terra, invasões de áreas públicas para construção de moradia, tanto do município quanto na área do Parque Nacional de Jericoacoara, nas Áreas de Preservação Permanente - APP e nas Áreas de Proteção Ambiental - APA, sem contar as denúncias dos próprios moradores sobre construções irregulares no local, assim, o acompanhamento dessas questões mostra-se como um estímulo a mais pelo tema proposto.

Em relação à justificativa teórica, as literaturas encontradas, em grande parte tratam sobre turismo ou regularização fundiária, o tema proposto visa o estudo de ambas as políticas na Vila de Jericoacoara.

Assim posto, o tema é relevante e se justifica em face da necessidade de compreender a forma de execução dessas políticas públicas, bem como, quais impactos foram gerados em fase de sua implementação, no âmbito social, econômico, cultural, ambiental e espacial e qual a percepção da comunidade nativa e empresária.

A pesquisa atende a um dos objetivos do Programa de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas que é a realização de “possibilitar o entendimento das realidades social, econômica, política, ambiental e cultural, em níveis global, nacional, regional e local”. O estudo tem aderência à Linha de

Pesquisa em “Avaliação de Instituições Públicas, Programas e Projetos Institucionais” que tem área de concentração em Planejamento e Gestão de Políticas Públicas que busca o estudo “das políticas públicas em execução; de suas formulações e desenvolvimento; das ações empreendidas na implementação de tais políticas e dos resultados alcançados”.

Tem como objetivo geral analisar a influência da política pública do turismo na implementação da política pública de regularização fundiária pelo Governo do Estado do Ceará e objetivos específicos descrever o processo de regularização fundiária, identificar os efeitos da regularização fundiária e compreender como se estruturou a comunidade a partir das políticas públicas do turismo e de regularização fundiária.

Utiliza-se como do Estudo de Caso, que segundo Yin (2005, p. 23), “é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas”. E de acordo com Benbasat, Goldstein e Mead (1987), este consiste em método de pesquisa que investiga um fenômeno contemporâneo em seu ambiente natural, adotando múltiplas fontes de evidência sobre uma ou poucas entidades.

De tal modo, que o estudo de caso pode ser utilizado para descrever uma situação no seu contexto, gerar hipóteses ou testar teorias (YIN, 2005) tendo como principais características: examinar um fenômeno em seu contexto; coletar dados por múltiplas fontes; examinar um ou poucos elementos; não se utilizar de controles ou manipulação; utilizar questão de pesquisa do tipo “por quê?” ou “como?”; focar um evento contemporâneo; seus resultados dependem fortemente da capacidade de integração do pesquisador (BENBASAT; GOLDSTEIN; MEAD, 1987).

Assim, a pesquisa caracteriza como um estudo de caso, desenvolvido na Vila de Jericoacoara-Ceará, tendo como mote as ocupações irregulares no lugar, buscando analisar e descrever como as políticas públicas de turismo e regularização fundiária influenciaram nas relações sócio habitacionais da comunidade.

Para a realização empregou-se estudos e análises bibliográficas, documentais, abordagem quanti-qualitativa e de campo, com técnicas de aplicação de questionário e entrevistas. No levantamento bibliográfico, que “em linhas gerais” segundo Boni e Quaresma (2005, p. 77):

É um apanhado sobre os principais trabalhos científicos já realizados sobre o tema escolhido e que são revestidos de importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes. Ela abrange: publicações avulsas, livros, jornais, revistas, vídeos, internet, etc. Esse levantamento é importante tanto nos estudos baseados em dados originais, colhidos numa pesquisa de campo, bem como aqueles inteiramente baseados em documentos.

Foram analisados decretos, leis e portarias que regulamentaram as ações do Governo Estadual referente a implementação da Política Pública de Regularização Fundiária na Vila de Jericoacoara nos anos 90, bem como artigos e trabalhos científicos (artigos, teses, dissertações, etc.), coletados em diversas instituições, dentre elas, Universidades, Governo do Estado do Ceará, IDACE, Município de Jijoca de Jericoacoara, ICMBio, SEMACE, CONPAM, SEBRAE, IBGE, IPEA. A análise documental também se somou à fase de coleta de dados.

A abordagem quanti-qualitativa respalda a análise e permite compreender as ações e consequência do processo de regularização fundiária, em especial, porque possibilitar a quantificação dos beneficiários que receberam o título de propriedade.

Ressalta-se que a pesquisa qualitativa, em especial, se justifica neste trabalho por este ser de cunho sociológico, com objetivo de analisar a influência da política pública do turismo na implementação da política pública de regularização fundiária pelo Governo do Estado do Ceará, descrever, identificar os efeitos dessas políticas e compreender como se estruturou a comunidade nativa da Vila de Jericoacoara após a regularização fundiária ocorrida nos anos de 1990. Nas palavras de Minayo (2000, p. 22):

[...] a rigor qualquer investigação social deveria contemplar uma característica básica de seu objeto: o aspecto qualitativo. Isso implica considerar como sujeito de estudo: gente, em determinada condição social, pertencente a determinado grupo social ou classe com suas crenças, valores e significados.

Neste sentido, ressalta-se que a pesquisa quantitativa valoriza aspectos descritivos e percepções pessoais, procura compreender os sujeitos envolvidos e, por seu intermédio, avaliar também o contexto em que vivem (BOGDAN; BIKLEN, 1994), por meio de valores, crenças, atitudes, representações, significados, opiniões e visões. Assim, buscou-se coletar dados utilizando-se várias técnicas como, por exemplo, entrevistas, observação direta participante, estudo de campo, diário de campo, conversas informais, priorizando questões que contribuíssem para entender, a partir da descrição de momentos vividos, o significado, as representações simbólicas,

como aconteceu e acontece ou se manifesta, tanto em nível individual quanto coletivo.

Sobre a entrevista, ainda, convém salientar que corresponde a uma das técnicas mais utilizada nas pesquisas em Ciências Sociais, de maneira geral, se apresenta como um importante recurso para compreender a visão de mundo dos sujeitos sociais (FOLETTTO; MALDONADO, 2010). Acrescenta Foletto e Maldonado (2010, p.3) a concepção de Ander-Egg sobre a técnica de entrevista:

É um dos procedimentos mais utilizados na investigação social, ainda que como técnica profissional se use em outras tarefas; o psiquiatra, o psicoterapeuta, o psicólogo, o trabalhador social, o médico, o sacerdote, o jornalista etc. fazem emprego dela para seus diversos fins, tentando de ordinário algo mais que a compilação de dados (como no caso do pesquisador social), já que a utiliza também para informar, educar, orientar, motivar etc., conforme o propósito profissional que se persegue.

Apreende-se que a entrevista é um instrumento de pesquisa que tem contribuído muito nos avanços e descobertas da pesquisa social, sendo de suma importância que o pesquisador tenha respeito à fala do entrevistado, observando a sua particularidade para a obtenção de bons resultados e interpretação dos dados.

No que se refere à observação direta participante Lévi-Strauss (1974, p. 1-36, *apud* ECKERT; ROCHA, 2008), defende como sendo:

A técnica privilegiada para investigar os saberes e as práticas na vida social e reconhecer as ações e as representações coletivas na vida humana. É se engajar em uma experiência de percepção de contrastes sociais, culturais e históricos. As primeiras inserções no universo de pesquisa conhecidas como “saídas exploratórias”, são norteadas pelo olhar atento ao contexto e a tudo que acontece no espaço observado. A curiosidade é logo substituída por indagações sobre como a realidade social é construída. Esta demanda é habitada por aspectos comparativos que nascem da inserção densa do pesquisador no compromisso de refletir sobre a vida social, estando antes de mais nada disposto a vivenciar a experiência de intersubjetividade, sabendo que ele próprio passa a ser objeto de observação.

Em relação ao diário de campo, este permitirá registrar os dados observados, possibilitando analisá-los em um segundo momento, após a experiência da observação. Costa (2005, p. 345) quando se refere ao registro nos diários de campo entende que:

O registro garante maior perenidade às observações e a possibilidade de comparação futura com novas informações [...] que servem para múltiplas funções: descrição e organização mental daquilo que se observa, elaboração de análises críticas e o registro da metodologia de trabalho.

O universo, ou população, é o conjunto de elementos que possuem as características que serão objeto do estudo, e a amostra, ou população amostral, é

uma parte do universo escolhido selecionada a partir de um critério de representatividade (VERGARA, 2007, p.50).

O universo da pesquisa contou com 506 beneficiários (nacionais, estrangeiros e órgãos públicos), foram excluídos os órgãos públicos e as entidades sem fins lucrativos, classificados como “outros”, que receberam o título de propriedade de acordo com o Relatório do IDACE (2001 e 2005) fornecido pela Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara e pelo Cartório Liberty Moraes.

Partindo desse total, fixou-se a população finita de 506 pessoas, vale ressaltar que, uma população é considerada finita quando o número de elementos que a compõe é determinado e conhecido (LUCHESA, 2011, p. 3/43).

A amostra da pesquisa contou com 106 pessoas deste universo, o critério de escolha da amostra pautou-se nos seguintes requisitos: os possuidores originais que receberam os títulos de propriedade (nacionais e estrangeiros), distribuídos pelo Governo do Estado do Ceará por meio da Política Pública de Regularização de Terra na Vila de Jericoacoara, conforme Lei n.º 12.670/97 e Decreto n.º 24.881/98.

Na elaboração das informações pertinentes ao objeto da pesquisa, realizou-se entrevistas semiestruturadas, nas quais abordou-se o processo de cadastramento e a distribuição do título de propriedade/posse na Vila de Jeri. Quanto às entrevistas, foi utilizado o procedimento de gravar em áudio e, posteriormente, fez-se as transcrições na íntegra. Esta técnica utilizada foi complementada com a observação participante, que teve o intuito de perceber os detalhes e ao mesmo, possibilitou maior proximidade com o objeto de estudo, já com as anotações no diário de campo, teve o intuito de registrar os dados coletados, incluindo, os acontecimentos presenciados durante o período, comportamentos cotidianos e expressões próprias dos grupos, assim como os próprios sentimentos e percepções do pesquisador, no intuito de melhor compreensão da realidade estudada.

1.1 LIMITAÇÕES E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Como em toda pesquisa, são consideradas as limitações para sua execução, no presente caso, a principal limitação está no fato de que os documentos e as atas das assembleias não foram disponibilizados pelos órgãos integrantes do

processo de cadastramento (IDACE, SEMACE e Conselho Comunitário) que limitou o acesso às informações. A justificativa recebida destes entes públicos foi que o material foi extraviado.

Ressalta-se que estes registros, mesmo não sendo fundamental para o levantamento de dados, seriam importantes para compreender qual critério foi utilizado para escolher as famílias beneficiadas e se eles foram de fato preenchidos.

Como opção para preencher esta lacuna, buscou-se nas entrevistas percorrer e refazer este contexto e as informações, a fim de compreender, desde a origem, os procedimentos realizados para a entrega dos títulos de propriedade.

Vencidos os primeiros obstáculos, este trabalho contribui positivamente, servindo de fonte para futuros estudos sobre o tema, de modo que este possa ser ampliado e aprofundado.

A dissertação estrutura-se em sete capítulos, incluindo a introdução, as conclusões e considerações finais e finaliza-se com as referências.

Na introdução trabalha-se a delimitação do tema, a problematização, os objetivos (geral e específico), a hipótese de pesquisa, os procedimentos metodológicos, as limitações e a estrutura do trabalho.

Já o segundo capítulo apresenta e contextualiza o objeto da pesquisa, sua localização, vias de acesso, dados estatísticos, pontuando a criação da APA de Jijoca e o Parque Nacional de Jericoacoara.

O terceiro capítulo compreende a fundamentação teórica de políticas públicas (conceito, tipos e ciclo de formação), abrangendo inicialmente o conceito de turismo, pontuando o papel do Estado como fomentador da atividade, com o propósito de gerar crescimento e desenvolvimento econômico, sobretudo, geração de renda e emprego, perpassando pelo conceito de cadeia produtiva do turismo e efeito multiplicador. Em seguida, aborda-se o tópico sobre regularização fundiária, percorrendo sobre os conceitos jurídicos de terras devolutas, posse, propriedade, função social da propriedade, instrumentos jurídicos de regularização fundiária e finalizando, o Direito à Moradia, sob a lógica da Constituição Federal de 1988.

No quarto capítulo, discute-se as Políticas Públicas de Turismo no Brasil, o Turismo de Sol e Praia e o seu impacto na Região Nordeste, em seguida o posicionamento do Ceará como destino turístico inserindo dados sobre a atividade no Estado. Em continuidade, descreve-se sobre a política de regularização fundiária

no Brasil e no Estado do Ceará, pontuando as questões relacionadas a déficit habitacional.

No quinto capítulo, trabalha-se os seguintes tópicos: a produção do espaço turístico em Jericoacoara, o processo de requalificação urbana, as ocupações irregulares no Parque Nacional de Jericoacoara, a expansão do espaço urbano e o surgimento da Nova Jeri. O intuito é descrever as consequências das políticas implementadas na Vila de Jericoacoara em decorrência da valorização do espaço em decorrência do turismo, gerando especulação imobiliária e invasões e construções irregulares, tanto no perímetro urbano quanto no seu entorno.

O sexto descreve-se e analisa-se os instrumentos administrativos e jurídicos que possibilitaram a implantação e a realização pelo Governo do Estado do Ceará, por intermédio do Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE. Utilizando-se tabelas e gráficos apresenta-se as informações que constam na Relação Geral de Imóveis Urbanos e seus detentores elaborada pelo IDACE. A partir desses dados foi retirada uma amostra representativa de 106 beneficiados, com a finalidade de analisar quantos venderam seus lotes. Também constam nesta parte as análises comparativas entre os dados constantes nas Relações de Imóveis de Jericoacoara de 2001, 2005, 2007 e 2016. Finaliza-se cruzando dados da pesquisa quantitativa com a pesquisa realizada em campo entre os dias 12 a 15 de novembro de 2016, que teve como finalidade quantificar quantos nativos permanecem com a propriedade e a destinação que foi dada a mesma.

Nas conclusões e as considerações finais, apontando reflexões para posteriores estudos sobre o objeto da pesquisa, também, sugere-se que o Estado do Ceará realize uma avaliação dos resultados alcançados referente à política pública de regularização fundiária na Vila de Jericoacoara. Na parte final, situam-se as referências bibliográficas.

2 A ÁREA DO ESTUDO – JERICOACOARA

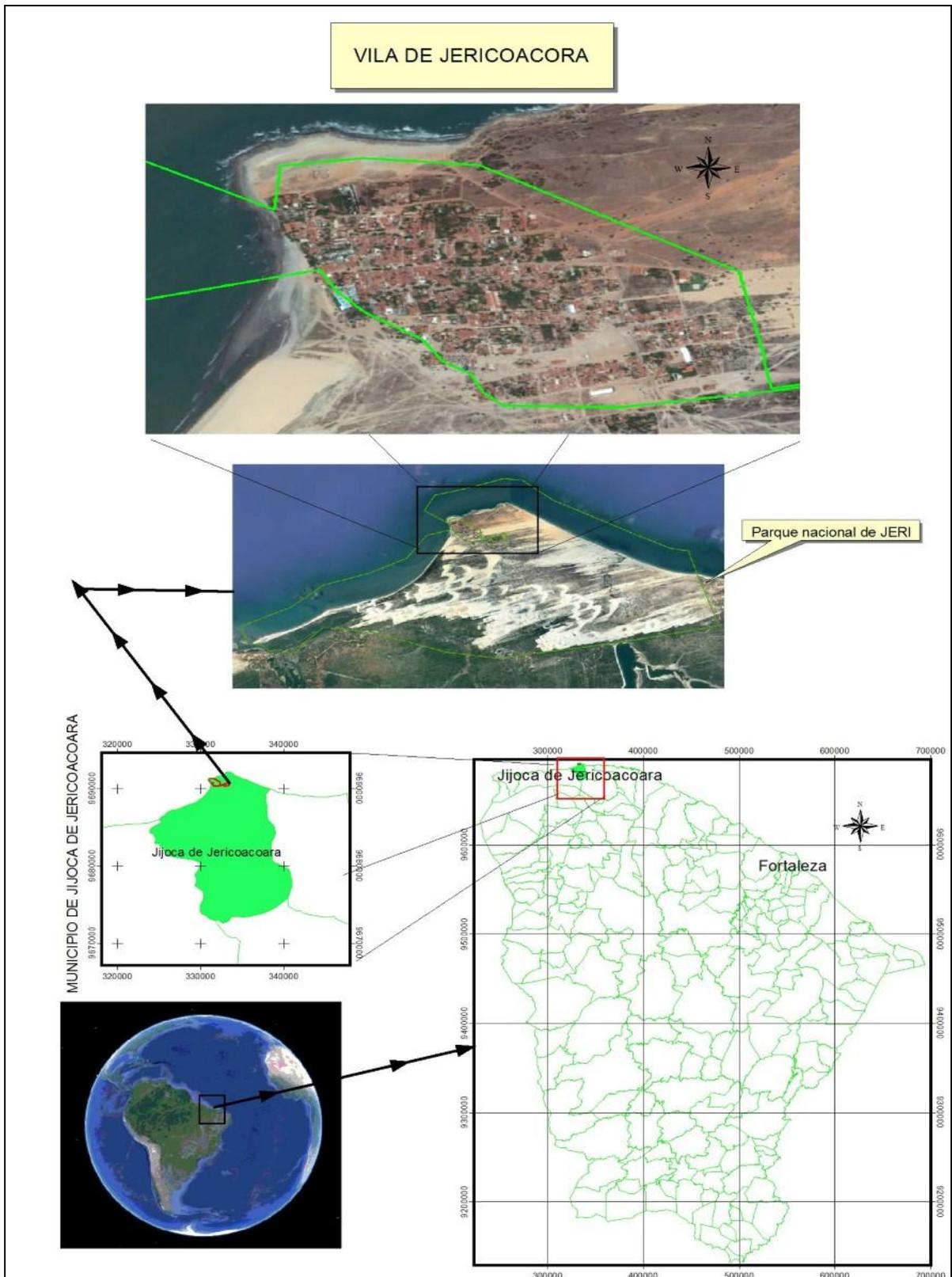
Neste item apresenta-se, de forma integrada e multidimensional, as características gerais do objeto de estudo, abordando os aspectos histórico-evolutivos, socioeconômico, territoriais e de acesso, turístico e ecológico.

As informações apresentadas decorreram da pesquisa bibliográfica e documentais de diversas fontes, tais como, revistas científicas, dissertação de mestrado, artigos científicos, relatórios e pareceres elaborados pela Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara, ICMBio, SEMACE e outros.

Os dados relacionados às condições socioeconômicas foram encontrados nas páginas eletrônicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Ministério do Turismo, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, dentre outros. As informações e os dados possibilitaram informação da área de estudo agregando experiência e conhecimento.

A Vila de Jericoacoara localiza-se no Município de Jijoca de Jericoacoara, este situado na Costa Oeste do Estado do Ceará (Costa Sol Poente), a aproximadamente 300 km de distância da capital Fortaleza, com área total de 204,793 Km² (IBGE, 2016) e localização geográfica S 2° 47'37" de latitude e longitude W 40° 30'47". Limita-se com Oceano Atlântico ao norte, município de Bela Cruz ao sul, município de Cruz a leste e município de Camocim a oeste (MEIRELES, 2011), servem como vias de acesso as rodovias BR-222, CE-354, CE-178 e CE-085.

Figura 1 – Localização do Jericoacoara, em relação ao Brasil, ao Estado do Ceará e ao Município de Jijoca de Jericoacoara



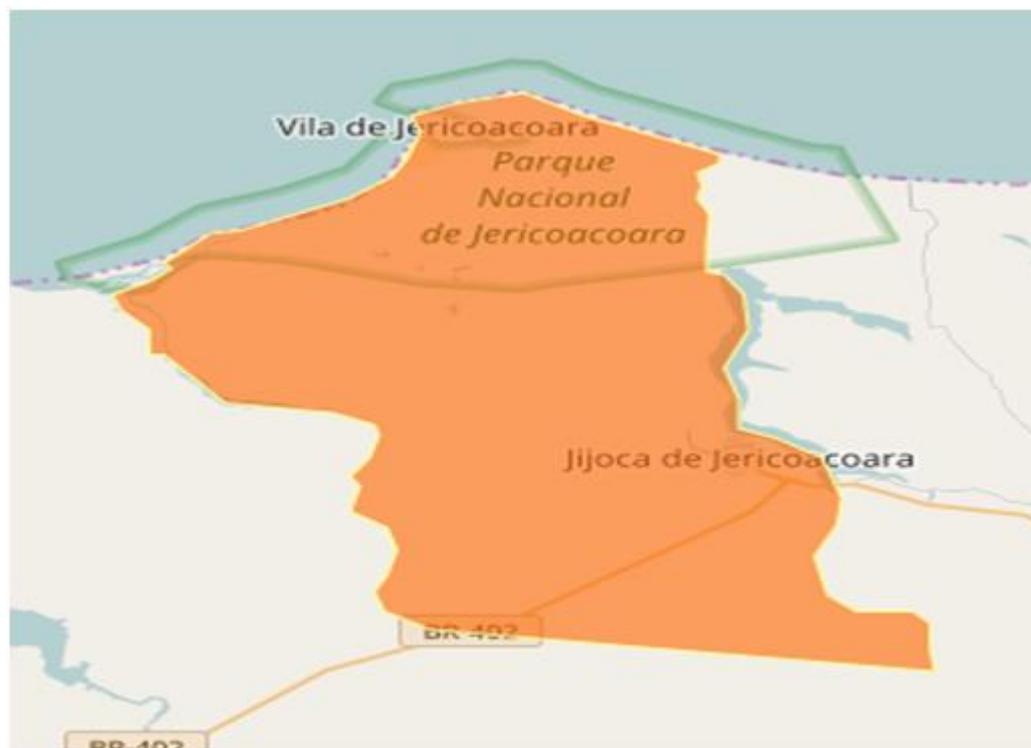
Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 2 – Mapa do litoral do Ceará - localização do Jericoacoara



Fonte: <http://mapasblog.blogspot.com.br/2011/12/mapas-do-ceara.html>

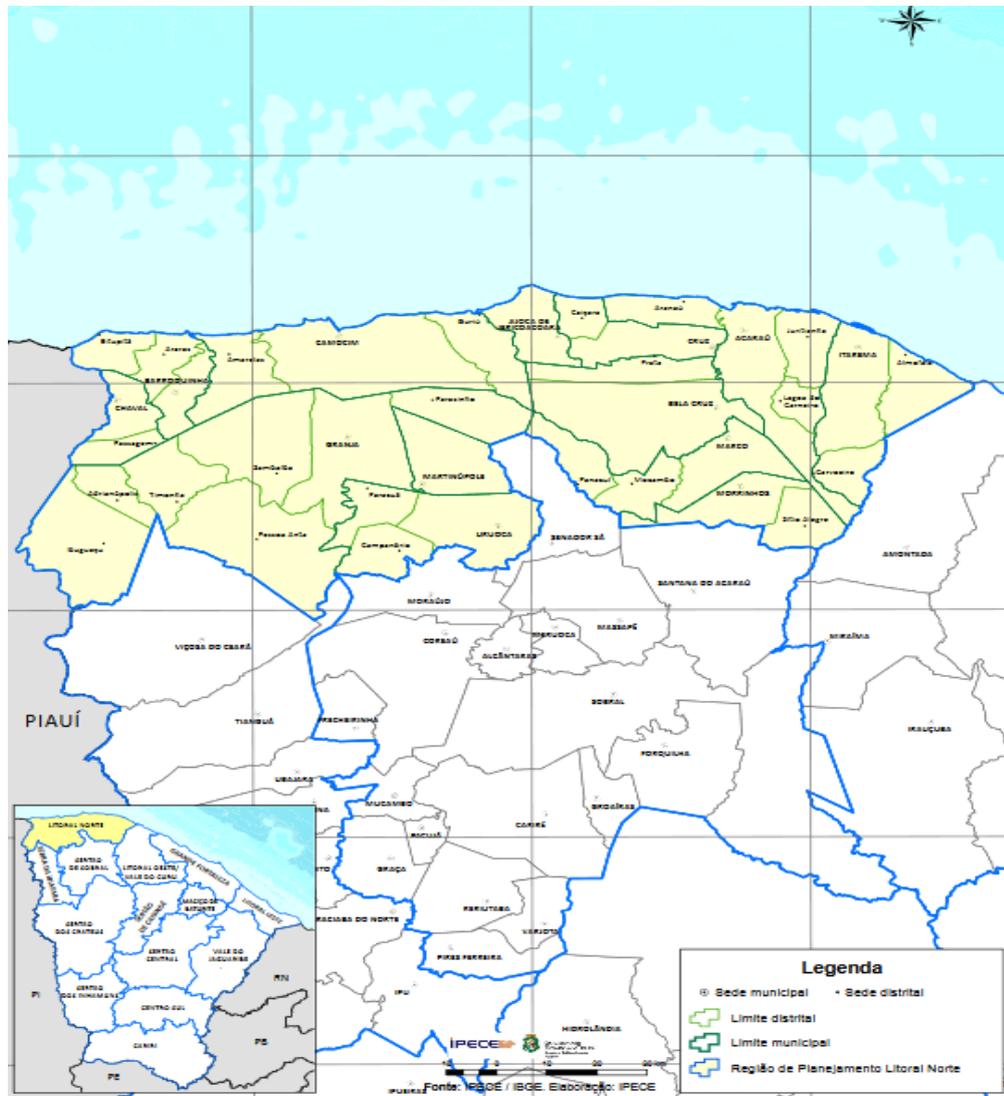
Figura 3 – Localização da vila de Jericoacoara em relação ao município



Fonte: IBGE (2016).

O Município pertence à microrregião litorânea que está inserida na mesorregião noroeste cearense, do qual fazem parte também os Municípios: Sobral, Santa Quitéria, Tianguá, Camocim, Granja, Cruz, Acaraú, no total são 47 Municípios.

Figura 4 – Microrregião litorânea, mesorregião noroeste cearense



Fonte: IPECE (2016).

O Produto Interno Bruto – PIB municipal evoluiu entre os anos de 2007 e 2011 (Tabela 1). Teve um crescimento de 95,07%, que foi provavelmente impulsionado pela expansão do turismo. Jijoca também aumentou a sua participação no PIB da microrregião, no período de 2007 a 2011, o PIB apresentou evolução de 112,0% acima dos 43,4% da média cearense para o mesmo período, segundo dados da Secretaria das Cidades do Estado do Ceará (IBGE) o Município aparece na 110ª posição do ranking estadual do PIB cearense, ou seja, é responsável por 0,10% da composição do PIB cearense.

Tabela 1 – Produto Interno Bruto de Jijoca de Jericoacoara (2007-2011)

Tabela : Produto interno bruto de Jijoca de Jericoacoara e PIB per capita no período de 2007 a 2011				
Período	PIB (em mil reais)	Posição Estadual	PIB per capita (R\$)	Posição Estadual
	de Jijoca de Jericoacoara		Jijoca de Jericoacoara	
2011	88.306,41	110	5.080,92	90
2010	78.088,75	105	4.648,83	75
2009	63.947,16	114	3.792,86	88
2008	57.978,67	116	3.509,43	90
2007	45.269,41	119	2.935,15	89
Evolução 2007/2011	95,07%	Subiu 09 posições	73,11%	Desceu 01 posição

Fonte: Resultados elaborados pela Foco Opinião e Mercado com base nos dados do PIB Municipal 2007 a 2011 – IBGE, 2014.

Fonte: IBGE (2014).

Segundo os dados que se encontram no Anuário do Ceará (2016-2017) Jijoca de Jericoacoara apresenta:

Quadro 1 – Dados do Anuário do Ceará (2016-2017)

PIB (2013): R\$ 138.871.000
Agropecuária: 3,12%
Indústria: 4,96%
Serviços: 53,62%
PIB per capita (2013): R\$ 7.591,92
Benefícios da Previdência Social (2015): R\$ 23.002.555,32
Número de Benefícios da Previdência Social (dez-2015): 2.362
Bolsa Família (2015): R\$ 3.921.894
Beneficiários Bolsa Família (dez-2015): 2.050

Fonte: Adaptado de Grupo de Comunicação O POVO² (2016).

Outro dado importante que consta no Levantamento de Arranjos Produtivos da Secretaria das Cidades diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), em Jijoca de Jericoacoara, no ano de 2010, o IDH-M era de 0,652, posicionando o município na 23ª colocação em relação ao estado, valor

² <http://www.anuariodoceara.com.br/>

4,40% menor que o índice do Ceará e 10,32% menor que o índice brasileiro no mesmo ano.

Totalizou 17.002 habitantes no ano de 2010, segundo dados do Censo do IBGE, que estimou para 2016 uma população de 19.224 habitantes. Já a distribuição populacional por gênero, segundo dados do IPECE extraídos do Censo Populacional do IBGE 2010, os homens totalizam 50,11% e as mulheres somavam 49,89%. A maioria da população é rural, representando 67,32% do total.

Segundo dados da Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (SETUR, 2013), o município aparece como o quinto destino mais procurado por turista que ingressam no Ceará via Fortaleza, com 187.817 visitantes no ano de 2012, equivalente a uma demanda agregada média de 845.177 diárias ao ano.

No discurso produzido oficialmente pelo Ministério do Turismo (2007), Jijoca de Jericoacoara, possui a Praia de Jericoacoara e o cartão postal mundialmente conhecido da “Pedra Furada”, cuja paisagem é enriquecida por cordões de dunas móveis, coqueirais, manguezais, restingas e diversas formações geológicas de grande potencial paisagístico e científico, que abrigam espécies raras da fauna e flora.

Figura 5 – Pedra Furada – cartão postal de Jericoacoara



Fonte: <http://www.pbase.com/alexuchoa>

Trata-se, segundo Lima e Silva (2004), de um local de beleza natural onde a paisagem possui grande valor cênico, econômico e estético. As falésias, as lagoas interdunares, o serrote, formação rochosa bastante significativa, os coqueirais (SILVA et al, 2010, p. 4), a pedra furada (Figura 5), localizada na zona da

praia, monumento rochoso esculpido pela natureza com aproximadamente 10 m de altura, com uma escavação ao centro. O acesso dá-se por trilha, a partir do Mirante do Farol, em caminhada pela praia, na direção leste da vila, por aproximadamente 40 minutos com maré baixa (BRANDÃO, 2014, p. 133).

Tem como atrativo o evento turístico denominado “Rota das Emoções”, que integra 14 municípios e, os estados do Piauí e Maranhão, com destaque a Vila de Jericoacoara, o Delta do Parnaíba e os Lençóis Maranhenses. A Embratur (2016)³ assim divulga:

A Rota das Emoções integra 14 municípios do Maranhão, Piauí e Ceará, envolvendo os segmentos Sol e Praia, Ecoturismo e Aventura. Por meio dela, é possível vivenciar a cultura e culinária do povo nordestino, além de visitar paraísos naturais, como o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA), a Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba (PI) e a Praia de Jericoacoara (CE). Esses locais são ideais para a prática do windsurfe e aventura em veículos 4x4. O roteiro é resultado do Projeto da Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização, implementado pelo SEBRAE e pelo Ministério do Turismo. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2016).

Nascimento (2013, p. 153), diz que a organização da atividade turística na Vila objetiva a lucratividade, os investimentos são feitos em troca das compensações financeiras, e assim Jericoacoara “é o lugar tomando pelo e para o turismo”. Exemplo disso são as moradias, que antes da chegada do turismo, tinham valor de uso (SILVA *et. al.*, 2010, p. 5). O turismo transformou a tipologia do lugar e dos hábitos locais.

Neste contexto, a Vila de Jericoacoara é o objeto de estudo da investigação. A localidade, antes do turismo, possuía basicamente 4 (quatro) ruas, conforme Figura 6. O lugar apresenta outro contorno urbano, a Jeri dos Turistas e a Jeri dos trabalhadores ou como é conhecida “Nova Jeri”. Coriolano (2009, p. 79) afirma que a “cidade dos turistas não é a mesma dos residentes, revelando as contradições da sociedade de consumo”, em Jeri este aspecto não é diferente.

³Disponível em: <http://www.embratur.gov.br/piembratur-new/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/Presidente_da_Embratur_apresenta_a_Rota_das_Emocoes_aos_alemaes.html>.

Figura 6 – Ruas de Jericoacoara voltadas para o turismo



Fonte: www.portaljericoacoara.com.br (2016).

Encontra-se na Vila a Igreja de “Nossa Senhora do Rosário de Fátima” ou “Igreja Nossa Senhora da Consolação” ou Igreja de Pedra como é conhecida, contam os nativos que demorou 40 anos para ser construída, narram ainda que as pedras eram transportadas dentro de “samburás” (cestos de pesca), do Serrote até o local, sua construção foi feita pelos próprios moradores, antigos pescadores. Reza a lenda, conta uma filha de um pescador⁴, “que quando a igreja ficasse concluída o mundo ia se acabar, a igreja foi concluída e o mundo nem se acabou”, brinca.

Figura 7 – Igreja de Pedra



Fonte: <http://www.trilhaseaventuras.com.br/blog/2011/06/10-dia-galeria-de-fotos-de-gericoacoara/>

⁴ Filha do Sr. Manoel Mundico, pescador aposentado, nativo de Jericoacoara, entrevista realizada em 13 de novembro de 2016.

Jericoacoara destaca-se como um dos principais destinos turísticos do Estado do Ceará, tem sido amplamente divulgada entre os roteiros turísticos nacionais e internacionais. Em 1999 ocupou o quinto lugar entre as praias cearenses preferidas pelos turistas que visitaram o estado naquele ano, excluindo o litoral de Fortaleza, e, em 2005, subiu para terceiro lugar, já em 2013, conquistou o oitavo lugar entre os dez melhores destinos turísticos brasileiros na 5ª edição do “Travelers Choice Destinations”. Em 2016 foi eleita como o destino número 1 da América do Sul e garantiu o terceiro lugar na classificação mundial no prêmio “Choice Awards Travelers”, promovido pelo maior site de reservas do mundo, o TripAdvisor. O site avaliou 43 destinos no mundo e os destinos foram selecionados pelo aumento das avaliações positivas sobre hospedagens, restaurantes e atrações locais turísticas (O Povo⁵ on line).

Possui, segundo a Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara (2016), 384 empresas cadastradas, 69 ambulantes que exploram atividades associativas e estima-se que existam 150 comerciantes informais.

Cravada entre enormes dunas e o mar, é um dos poucos lugares no Brasil e no mundo, onde é possível assistir ao sol nascer e se pôr no oceano, devido à localização peninsular. A duna mais próxima da vila é ritualisticamente ocupada pelos turistas para assistir ao pôr do sol⁶, devido à grande altura e posição privilegiada frente ao mar.

⁵ Mais informações em: <http://www.opovo.com.br/noticias/brasil/2016/12/praiadejericoacoara-e-eleita-destino-numero-1-da-america-latina.html>

⁶ Referência encontrada no site http://www.jericoacoarasite.com.br/a_jericoacoara.html sobre o pôr do sol em Jericoacoara: “Por sua natureza privilegiada, apesar desses limites mostrados através dos pontos cardeais, o “Pôr do Sol” em Jeri se dá dentro do mar! Isso mesmo, o sol se põe a oeste e a posição geográfica da enseada de Jeri, proporciona um “por de sol” como se estivéssemos na costa oeste da América do Sul, ou seja, no Oceano Pacífico. E estamos na costa do Atlântico! Este, é o maior exemplo da primeira frase deste tópico...” Acesso em: 02 de dezembro de 2016.

Figura 8 – Imagem do pôr do sol dentro do mar



Fonte: <http://www.feriasbrasil.com.br/ce/jericoacoara/praiadejericoacoara.cfm>

Ao redor da vila enormes dunas surgem e desaparecem com a constante ação do vento, conta ainda, com praias de enseada e mar calmo, de mar aberto e ondas grandes e praias rochosas.

Figura 9 – Imagem área de Jericoacoara a partir do mar



Fonte: Prefeitura de Jijoca de Jericoacoara (2016).

Ao final da tarde em Jericoacoara, os turistas seguem em direção à Duna do Pôr do Sol (Figura 10). Nogueira (2016, p. 41) assim descreve o momento:

Ao cair do crepúsculo sob a praia, as ruas e as casas *aviva e palpita* a Vila novamente. Tudo parece começar com uma espécie de ritual de contemplação do sol mergulhando no mar azul acinzentado, *mar superlativo*. O ponto mais alto para a realização desse simulacro moderno

[...]. Sobre ela pessoas jovens, e na maioria casais se agrupam, aglutinam-se. [...]. Quando o espetáculo termina, começam os aplausos.

Figura 10 – Duna do pôr do sol, imagem lateral



Fonte: <http://www.voali.com.br/dicas-de-gericoacoara-com-criancas-quando-ir-como-chegar-hoteis-restaurantes-e-passeios>.

Figura 11 – Duna do pôr do sol, imagem no topo



Fonte: Elaborado pela autora (2015).

Partindo das narrativas dos nativos e de documentos históricos, onde se afirma que a Vila era apenas uma pequena comunidade de pescadores enraizada em território à beira mar, de passado indígena, de origem dos Tremembés (VIANA; SOARES; SOUZA, 2007), com difícil acesso, em virtude do deslocamento, que na

época, ser realizado por meio das dunas, era realizado a pé ou com animais (cavalos, jegues). Diferente dos dias atuais como nos dias atuais, que o transporte é realizado com veículos, em sua maioria, tracionados ou próprios para trafegar em areia. Não havia energia elétrica, para se chegar à vila à noite, contava-se apenas com lampiões. A vila nos espaços públicos não possui iluminação pública, exceto nas praças, a iluminação vem das casas e dos estabelecimentos comerciais, toda a fiação elétrica é submersa.

Localizada a 19 km ao norte da sede do município de Jijoca de Jericoacoara, situada em Área de Proteção Ambiental (APA), tem no entorno Área de Proteção Permanente (APP), denominada Parque Nacional de Jericoacoara (PARNA⁷). Em decorrência da preocupação com a preservação ambiental da região, a construção de rodovias e estradas - bem como qualquer tipo de pavimentação - é proibida.

Figura 12 – Parque Nacional de Jericoacoara - PARNA



Fonte: ICMBio (2016).

A partir de Fortaleza, o acesso a Jericoacoara pode ser feito por via terrestre por meio da rodovia “Via estruturante” ou “Sol Poente” e da Fortaleza/Sobral via a BR-222 e BR-402, em breve, a previsão é para 2016, estará sendo inaugurado ainda um aeroporto regional que se encontra em fase de conclusão.

⁷ O Parque Nacional (PARNA) de Jericoacoara, no estado do Ceará, foi criado em fevereiro de 2002, com área de 8.416 hectares, a partir da recategorização parcial da Área de Proteção Ambiental criada em 1984, e da redefinição de seus limites em junho de 2007. <http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/visitacao/ucs-abertas-a-visitacao/190-parque-nacional-de-gericoacoara.html>

Existe a opção do transporte público entre Fortaleza - Jijoca, sede do município, onde a estrada mais próxima termina, a partir deste ponto é preciso cruzar 18 quilômetros de trilhas entre lagoas, dunas e praias. O trajeto é realizado por veículos 4x4, o que dificulta bastante o acesso e ao mesmo tempo ajuda a preservar o lugar. Há várias opções desde a jardineira, veículo de grande porte com tração nas quatro rodas que faz a conexão com o ônibus até as caminhonetes, bugres, serviços alternativos de transporte explorados por cooperativas e condutores independentes, que busca os turistas desde o aeroporto de Fortaleza até a Vila ou de Jijoca até Jeri.

Por determinação da Lei Municipal nº 289, de 30 de dezembro de 2009, que visa o disciplinamento e ordenamento do trânsito de veículos dentro da área urbana de Jericoacoara, é terminantemente proibida a circulação de veículos, salvo os veículos credenciados como jardineira, bugres, caminhonetas. Os veículos dos moradores devem estacionar em locais privados. Os veículos dos visitantes devem ficar no estacionamento localizado na entrada da Vila mediante o pagamento de R\$ 10,00 (dez) reais, é gerido pela Prefeitura. A Secretária de Desenvolvimento e Turismo é responsável pelo traslado do visitante até a pousada e o seu retorno até o estacionamento.

Desta forma, Jericoacoara sofreu grandes modificações com o advento do turismo no local, “até o final da década de 1970 os moradores da comunidade viviam em interação íntima com a natureza, relacionando-se de forma simples à complexidade da lógica capitalista” (FONTELES, 2000, p.49), com a chegada de novos atores a paisagem urbana começa a sofrer transformações, Silva *et. al.* (2010, p. 5), afirma que:

As moradias, antes da chegada do turismo, tinham valor de uso e constituíam-se em poucas casas, a maioria de taipa e algumas de pedra, o que demonstrava a simplicidade da população de Jeri. A transformação na tipologia habitacional do lugar, somente se dá com a implantação de atividades de lazer e turismo e mudança nos hábitos locais.

Fonteles (2000, p. 16) assegura que “por ser uma praia caracterizada como “santuário ecológico”, Jericoacoara vai ao encontro do imaginário de muitas pessoas, muitos turistas transformaram-se em moradores adventícios, dividindo o espaço territorial e social com os nativos. Complementa o autor explicando que “adventícios” seriam “pessoas que não tinham nenhuma relação com a comunidade, passando a morar ali com a entrada do turismo”.

A inserção de Jericoacoara na rota internacional despertou olhares para o potencial turístico local, atraindo diversas pessoas de múltiplas nacionalidades que ali se instalaram, alguns em busca de uma vida sossegada, como afirma Fonteles (2000, p.16), “são encontrados muitos adventícios que vieram à comunidade em busca de relações mais íntima com a natureza” e outros atraídos pela possibilidade de exploração da atividade do turismo, tudo isso, ocasionou grandes transformações no cotidiano da comunidade de pescadores, cujos efeitos são sentidos no âmbito espacial, cultural, ambiental, econômico, político e social.

Fonteles (2000, p.38), narra que “no final de 1989, Jericoacoara contava com aproximadamente 650 moradores nativos que se definiam como única família descendente de poucos patriarcas originais lá estabelecidos no início do século XX”.

Também relata sua percepção do local quando afirma:

Dentro da tessitura de relações nativo-adventício-turista-poder público no seio da comunidade, percebemos uma disputa de espaço territorial e social, quebrando a “harmonia” e gerando contradições e conflitos de vários matizes. [...] Tendo a população local que conviver com a nova realidade advinda com o turismo e, concluindo que agora o mundo não é mais só seu lugar e que o seu lugar não é mais só seu reinventa o cotidiano. (FONTELES, 2000, p.16).

Antes os nativos só conheciam a pesca, o companheirismo, a vida pacata, segundo Núcleo de Geografia Aplicada da UECE – NUGA (1985, p. 101), não havia “acentuadas divisões de classes, com uma população de características particulares e homogêneas nas suas atividades que estavam voltadas para o extrativismo, pesca”, o comércio, a criação de rebanhos, a lavoura de subsistência e o artesanato apresentavam-se como atividades secundárias.

2.1 PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA - PARNA

Em decorrência do processo de turistificação iniciado nos anos 1970 e intensificado por ações conjuntas da comunidade, de políticos e do próprio Poder Público se mobilizam e buscam enfrentar a especulação imobiliária, com a criação de uma Unidade de Conservação – UC.

No lugar não existiam restaurantes, pousadas ou hotéis para abrigar e alimentar um crescente número de turistas, estes serviços eram ofertados pelos próprios moradores locais que utilizam suas residências, com a criação de uma unidade de conservação (ICMBIO, 2013, p. 2).

Dentro deste contexto, com apoio da comunidade, dos turistas e com a participação política do então Prefeito de Acaraú João Jaime Filho em 31 de julho de 1983, que era do mesmo partido do Governador Tasso Jereissati, publicou o Decreto nº 03⁸, de 31 de julho de 1983, que apresenta a Praia de Jericoacoara como área de interesse pública para fins de desapropriação e preservação paisagística (FONTELES, 2000, p. 159; NASCIMENTO, 2014, p. 26).

Em 29 de outubro de 1984, o Governo Federal expede o Decreto nº 90.379 criando a Área de Proteção Ambiental de Jericoacoara ou APA⁹ de Jericoacoara, primeira reserva ecológica de praia do Brasil, com área de 5.430 hectares. (NASCIMENTO, 2014, p. 26) e 23 km de praia e a primeira constituída por Decreto Federal (FONTELES, 2000, p. 160).

A normatização do espaço em APA autoriza a permanência da população tradicional, porém, com restrições, haja vista que, a criação de “Sistemas de Terras”¹⁰, onde em determinadas zonas não é permitido construção de estradas, a caça, a pesca predatória.

Referindo-se a criação das APAs e sua relação com o Turismo, Cirilo (2016, p.5) explica:

Em determinadas áreas naturais, quando há relevante interesse público, cabe ao Estado sob a forma da Lei 6.902, de 27 de abril de 1981, em seu artigo 8º, definir “determinadas áreas do território nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais”, o que leva a criar Áreas de Proteção Ambiental (APA). Com isso, há necessidade de um turismo planejado, uma vez que este se apropria, na maioria das vezes, de áreas frágeis. [...] Tais áreas, denominadas de APA, são definidas pela resolução CONAMA 010/88 como sendo “unidade de conservação, destinada a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais ali existentes, visando à melhor qualidade de vida da população local e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais”. A APA deve ser vista como uma área que precisa ser submetida a um regime especial de gestão ambiental com o intuito de inibir a expansão desordenada da ocupação do solo, a principal ameaça aos atributos naturais que favorecem o turismo nas regiões.

O objetivo de criar uma zona de proteção ambiental é a preservação da ambiental, visando impedir a degradação dos ecossistemas existentes, preservando

⁸ Vale ressaltar neste ponto que este Decreto, com discurso ambiental, foi “ponta pé” inicial para o processo de regularização fundiária em Jericoacoara, este tema será explanado com mais detalhes posteriormente.

⁹ As Áreas de Proteção Ambiental – APAs são unidades de conservação – Ucs que permitem a população tradicional permanecer na área, limitando a utilização dos espaços e recursos naturais.

¹⁰ Cada sistema passa a ter uma especialização funcional, onde ficam definidas as áreas de plantio, de criação de animais, de habitação, de pesca, trajetos e fluxos (NOGUEIRA, 2016, p.130)

assim sua fauna e flora, no presente caso, Nogueira (2016, p. 126) afirma que “as leis de preservação estão interligadas com as políticas de promoção do turismo”.

Tendo como referência o Decreto de criação da APA de Jericoacoara, Silva et. al. (2010, p. 6), fazem o seguinte comentário:

No início da década de 1980, depois de estudos realizados, a área de campo de dunas e seu entorno foi declarada área de proteção ambiental, culminando a criação da APA de Jericoacoara. O decreto n. 90.379 de outubro de 1984 faz proibições e restrições a tudo o que possa vir a degradar ou destruir esse ambiente. Apesar de alguns desrespeitos ao meio ambiente, como a existência de lixo e esgotos a céu aberto, percebeu-se haver cuidado com a preservação da localidade. Essa preservação foi promovida a partir da implantação da APA de Jeri, outro fator utilizado para atrair turistas. A idéia de preservação ambiental atualmente é moda e atrai turistas principalmente estrangeiros.

Martins (2009, p. 26) constatou-se em seu trabalho de pesquisa que no processo de criação da APA a comunidade não teve participação, e que as “pessoas dormiram vila e acordaram APA”, o que gerou muitos conflitos, desconfiança e pouca aceitação dos moradores, já que não sabiam exatamente o que era uma APA.

A partir da análise dos autores, deduz-se que a Unidade de Conservação - UC, criada para preservar os últimos redutos de dunas virgens do Nordeste, na realidade, impulsionou sobremaneira o turismo local. As pessoas eram atraídas pela promessa da preservação da beleza e exuberância das praias, dunas e lagoas de Jericoacoara. Assim, a criação da APA¹¹ de Jericoacoara, em 1984, acabou despertando o interesse de especuladores que invadiram a área e comprometeram a integridade social, cultural e sanitária.

De acordo com o SNUC (Lei 9.985/2000, Art.2, I), o conceito legal de unidade de conservação é definido como o “espaço territorial com seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivo de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

As Unidades de Conservação – UCs dividem-se em dois grupos, conforme SNUC, Lei 9.985/2000; Decreto nº 4.340/2002:

¹¹ Com o histórico de agressões, visando conter a especulação imobiliária desenfreada, fez-se necessário uma mudança na categoria de manejo da UC, e assim a APA transformou-se em Parque Nacional, Unidade de Conservação de Proteção Integral (UCPI), mais restritiva, pelo Decreto Federal S/No de 4 de fevereiro de 2002.

- Unidade de uso sustentável, que somam 09 (sete) categorias, em que o aproveitamento econômico direto dos recursos é permitido, bem como a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.
- Unidades de proteção integral, que somam 05 (cinco) categorias, e têm como objetivo principal a preservação da natureza, não sendo permitida a exploração ou aproveitamento dos recursos naturais de forma direta, e sim para a educação, a pesquisa científica e o ecoturismo.

O Parque Nacional de Jericoacoara - PNJ, segundo a lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, é uma área de proteção integral, que visa à manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais (SNUC, Lei 9.985/2000, Art.2, VI).

Conforme explanado alhures, o Governo Federal por meio do Decreto Federal n. 90.379, de 29/10/84 criou a Área de Proteção Ambiental de Jericoacoara ou APA de Jericoacoara (Figura 13). Entretanto, somente 2002, o Parque Nacional de Jericoacoara foi criado, a partir da recategorização parcial da Área de Proteção Ambiental (APA) de Jericoacoara, Decreto Federal s/nº de 04 de fevereiro de 2002, que “Cria o Parque Nacional de Jericoacoara, redefine os limites da Área de Proteção Ambiental de Jericoacoara, no Estado do Ceará, e dá outras providências”, com área de 8.416,8 hectares (art. 1º do Decreto s/nº de 04 de fevereiro de 2002).

Figura 13 – Localização das áreas da primeira Unidade de conservação (APA de Jericoacoara) e do Parque Nacional de Jericoacoara após a recategorização



Fonte: Adaptado de Ministério do Turismo – IBAMA (2006).

Vale frisar que, com a transformação de APA em Parque Nacional, a Vila de Jericoacoara ficou de fora, permaneceu como APA, em virtude da nova legislação impedir a ocupação humana.

Em 15 de junho de 2007 com a publicação da Lei 11.486, os limites do Parque foram alterados, ou seja, sua área passou a ter 8.850 hectares. Está mesma lei, no art. 5º, extingue a Área de Proteção Ambiental de Jericoacoara, criada pelo Decreto nº 90.379, de 29 de outubro de 1984 e a Vila de Jericoacoara (ex-APA) ficará incorporada à Zona de Amortecimento do Parque, configurando uma “ilha” dentro da Unidade de Conservação. Este fato, de forma preocupante, encontra-se descrito no Encarte 2 do Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara (2001, p. 2-56).

A Vila de Jericoacoara representa um desafio especial para a gestão do Parque Nacional em decorrência da sua localização. É uma vila litorânea que está inteiramente circundada pela área do Parque. Isso cria uma situação de total dependência da vila em relação ao parque, pois todas as atividades da comunidade (acessos, transporte, turismo, pesca, crescimento populacional, etc.) apresentam interface com a UC. Desse modo, todo o planejamento das formas de uso e regulamentação deve considerar reciprocamente essa interação entre o parque e a vila de Jericoacoara.

Segundo Martins (idem, p. 26) o processo de implantação do Parque “não foi democrático”, pois os “moradores não foram preparados para as mudanças, dormiram APA e acordaram Parque”, o processo envolveu mais questões políticas, do que preservacionistas que tentou “conter o crescimento populacional, o que poderia levar à escassez dos recursos naturais”.

Os Parques Nacionais, como é o caso do Parque Nacional de Jericoacoara, o objetivo básico, de acordo com o Art. 11 do SNUC (Lei nº 9.985/00), é “a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico”.

Importante consignar que com a extinção da APA, ocasionada pela nova delimitação do Parque Nacional de Jericoacoara, várias famílias que viviam no local foram remanejadas mediante desapropriação, haja vista que a unidade de conservação de proteção integral tem uma regulamentação mais severa que a Área

de Proteção Ambiental. No Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara¹² consta que na área havia a presença de posseiros:

Os Parques Nacionais são de posse e domínio públicos, assim, as áreas particulares incluídas dentro de seus limites serão desapropriadas. O PN de Jericoacoara é composto por terras públicas, pertencentes aos Governos Estadual e Federal, todavia há a presença de posseiros no interior da UC. De acordo com o Decreto S/No de 4 de fevereiro de 2002, os objetivos do PN são os de proteger e preservar amostras dos ecossistemas costeiros, assegurar a preservação de seus recursos naturais e proporcionar oportunidades controladas para o uso público, educação e pesquisa científica (ICMBio, 2011, p. 1-22).

Martins (2009, p.23) em sua pesquisa de dissertação, previa a ocorrência de conflitos em decorrência da criação do Parque Nacional, narra que:

Com a criação do parque, a vila de Jericoacoara, de aproximadamente 2.500 habitantes, ficou fora do limite, configurando uma “ilha” dentro da UC, comprimida entre o parque e o mar, mesmo assim não há possibilidade de todas as famílias serem excluídas do parque. Tal situação poderá gerar conflito ao impor o deslocamento de algumas famílias, comunidades tradicionais da área do parque, ainda que estas pessoas tenham participação direta na gestão e nas decisões junto aos órgãos responsáveis. Isso poderá, também, gerar conflito por restringir a visitação ao cenário de extrema beleza, referência para o turismo local, acarretando ainda impactos econômicos sobre a população que tinha no turismo e na pesca sua fonte de subsistência.

Vale ressaltar que a área em que se encontra localizado o Parque Nacional de Jericoacoara não é de propriedade da União, trata-se de terras devolutas que foram arrecadadas pelo Governo do Estado do Ceará no ano de 1998 e 2000. Tais informações também se encontram no item 3.3 do Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara - Encarte 313 - Análise da Unidade de Conservação item 3.5 Situação fundiária e 3.5.1 Terras Devolutas, que afirma:

Apesar da titularidade das terras do Parque serem públicas e informalmente cedidas ao patrimônio da União/ICMBio, ainda não existe escritura e registro no patrimônio do ICMBio. Para tanto, faz-se necessária a transferência desse domínio, por meio de uma lei estadual, a ser instituída pela câmara legislativa do Estado do Ceará. Como subsídio para a transferência inequívoca das terras, o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE) possui um levantamento cartográfico e topográfico detalhado da região do Parque, com todos seus limites devidamente auferidos. (ICMBio, 2011, p.3-129)

Corresponde a aproximadamente 8.800ha ou noventa e nove por cento (99%) do Parque Nacional. São terras que pertencem ao governo do Estado do Ceará. Estas áreas estão distribuídas na região central e leste do Parque, especialmente nas regiões ocupadas pelas dunas móveis, serrote e manguezal. (ICMBio, 2011, p. 3-129, 2.130)

¹² <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/Contextualizacao.pdf>

¹³ http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/Analise_Unidade.pdf. Acesso em 29/11/2016.

Outro ponto em relação ao Parque Nacional de Jericoacoara é referente a sua Zona de Amortecimento que se encontra como proposta no Plano de Manejo de 2011, conforme se verifica no Art. 3º da Portaria nº 84 de 20 de outubro de 2011, necessitando, portanto, de ser estabelecida por meio de instrumento jurídico específico. “Art. 3º - A Zona de Amortecimento constante neste Plano de Manejo é uma proposta de zoneamento para o entorno da Unidade de Conservação, que será estabelecida posteriormente por instrumento jurídico específico”.

O Parque Nacional de Jericoacoara tem como vizinhas diretas as APA da Lagoa da Jijoca e de Tatajuba, sendo a primeira Estadual e a segunda Municipal. Segundo o IBAMA (2011, 1-31) existem 18(dezoitos) comunidades vivendo no interior dos limites da APA da Lagoa de Jijoca, além de uma área habitada por descendentes de quilombolas.

Sobre a APA da Lagoa da Jijoca¹⁴, que se localiza na Zona de Amortecimento do Parque Nacional, consigna-se que em 29 de setembro do corrente ano, a Justiça Estadual concedeu liminar, a pedido do Ministério Público Estadual, que impede a concessão de novas licenças ambientais pela SEMACE e pela SEMA, até a criação do plano de manejo para a área. No site do Ministério Público¹⁵ do Estado do Ceará encontra-se a seguinte menção:

A pedido do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), por meio da Promotoria de Justiça da Comarca de Jijoca de Jericoacoara, o juiz Silmar Lima Carvalho proibiu, liminarmente, a concessão de novas licenças e autorizações por parte da Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) e da Secretaria do Meio Ambiente do Estado (SEMA) para empreendimentos e obras na Área de Proteção Ambiental (APA) da Lagoa de Jijoca. Segundo o promotor de Justiça Francisco das Chagas de Vasconcelos, o que motivou a Ação Civil Pública (ACP) foi a desatualização do plano de manejo e a inexistência do Conselho Gestor da APA. Como o processo de licenciamento em uma unidade de conservação exige anuência do órgão gestor, este deve se basear no plano de manejo. Daí a importância desse plano de manejo estar sempre atualizado.

“Desde a criação da APA da Lagoa de Jijoca, no ano 2000, não houve avanços na proteção da área, pelo contrário: a especulação imobiliária avança e as construções estão sendo feitas de forma desordenada, sem contar a abertura de estradas e o trânsito irregular na beira das águas. A efetiva proteção e regularização da APA da Lagoa de Jijoca não foram efetivadas e isto ocorre porque o Conselho Gestor não foi instituído e o plano de manejo existente, bastante vago e lacunoso, não foi atualizado nem normatizado, sendo datado ainda do ano de 2005”, discorreu o promotor.

¹⁴ Mapa e Limites da Zona de Amortecimento do Parque Nacional de Jericoacoara <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/Planejamento.pdf>. Acesso em 03/12/2016.

¹⁵ <http://www.mpce.mp.br/2016/10/03/justica-proibe-concessao-de-licencas-e-autorizacoes-para-obras-na-apa-de-jijoca/>

No âmbito do Estado do Ceará, a responsabilidade sobre a Unidade de Conservação da APA da Lagoa da Jijoca diz respeito à Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), Autarquia Estadual vinculada à Secretaria do Meio Ambiente - SEMA, já a gestão do UC do Parque Nacional de Jericoacoara é feita de forma participativa por meio de seu conselho consultivo (CONPARNA), instituído pela Portaria IBAMA Nº 159 de 2002. De uma forma geral, o Conparna consiste em órgão integrante da estrutura do PN de Jericoacoara, composto por representações da sociedade civil, população residente e instituições governamentais e que tem por finalidade contribuir no planejamento geral de suas ações (ICMBio, 2011, 1-33).

Com o advento da Lei Municipal nº 374/2013 que ampliou a Zona Urbana do Município de Jijoca de Jericoacoara, a zona de amortecimento do Parque foi reduzida de 100 para 30 metros, conseqüentemente, diversas “situações irregulares deixam de ser autuadas” (Ministério Público Federal, 2016, p.2), e proporcionou o surgimento de novas construções nos limites do Parque Nacional de Jericoacoara e da APA da Lagoa da Jijoca.

Outro fator preocupante em termos ambiental, que poderá ameaçar o futuro da APA da Lagoa da Jijoca veio com a publicação da Lei Estadual nº 16.064 de 25 de julho de 2016, de autoria do Deputado João Jaime, que estabelece no âmbito do Estado do Ceará disciplina o art. 4º, inciso II, “b” da Lei nº 12.651/2012, que adota o critério da média das cheias dos últimos 30 anos de lagos e lagoas localizadas em perímetro urbano. Isto significa que, pode-se construir no entorno dessas áreas a partir de uma média de maior e menor seca, entretanto, por se trata de uma lagoa que depende das chuvas para alimentar seu manancial, o volume e a área tendem a diminuir, em decorrência dos períodos intensos de estiagem¹⁶.

¹⁶ Segundo a FUNCEME (2016) a tendência é que ocorra um aprofundamento da estiagem.

3 A VILA DE JERICOACOARA SOB AÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Jericoacoara sob a lógica das atuações públicas do Governo do Estado do Ceará nos anos de 1990 requer compreender conceitos que estão interligados com as transformações socioeconômicas e espaciais ocorridas na época, nesse contexto, propõe-se apresentar neste item, os aportes teóricos de autores diversos relacionados ao tema políticas públicas de turismo e de regularização fundiária.

Assim, parte-se da reflexão sobre políticas públicas, turismo como atividade econômica, regularização fundiária e direito à moradia, perpassando sobre os conceitos jurídicos dos institutos: terras devolutas, da posse e da propriedade e os instrumentos legais de regularização fundiária.

Vale ressaltar que as ações governamentais da época foram fundamentadas em instrumentos jurídicos (lei e decretos) que em seu bojo trazem como requisitos para a aquisição da propriedade estes institutos, justificando, portanto, que os mesmos integrem a base teórica desta dissertação, sobretudo quando da análise crítica dos resultados da pesquisa de campo. Tais conceitos foram fundamentais para a compreensão de todo processo legal que permeou a distribuição de títulos de propriedade.

Assim sendo, esses conceitos, irão compor os aspectos teóricos e a base analítica, possibilitando a elaboração de uma matriz conceitual que permitirá apresentar, fundamentar e ao mesmo tempo analisar os dados da pesquisa.

3.1 ESPECIFICANDO AS POLÍTICAS

As funções estatais sofreram inúmeras transformações com o passar dos tempos, nos séculos XVIII e XIX, seu principal objetivo era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo (visão liberal), afirmar-se que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade. Para tanto, ele necessita desenvolver uma série de ações, metas e planos para atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente, reforma fundiária e turismo.

Essa atuação do Estado é necessária uma vez que a modernidade fez emergir as questões das classes sociais, das associações, das organizações e dos movimentos, que representam os interesses de cada grupo social (HENZ; ANJOS,

2014, p. 4), fazendo com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc.

Entretanto, o Estado atua a partir de diferentes influências territoriais que interferem no planejamento e na criação de políticas públicas específicas a cada uma das áreas demandadas (HENZ; ANJOS, 2014, p. 7).

Ao definir políticas públicas, Dias (2003, p.121), afirma que elas constituem um “conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade”. São formadas por “linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum”. Assim, as políticas públicas refletem, a um só tempo, pensamento e ação do governo em favor do bem coletivo.

Henz e Anjos (2014, p. 11) fazem a seguinte assertiva:

Na prática, as políticas assumem a forma de planos, programas, projetos, sistemas de informação, de pesquisas e bases de dados que são o resultado dos propósitos, objetivos e metas dos governos, produzindo ações e mudanças na sociedade, efetivando políticas de formulação, regulamentação, monitoramento ou avaliação.

Verifica-se que todos os conceitos expostos acima ressaltam as expressões, como “ações, decisões e mudanças”. Conclui-se, portanto, que grosso modo políticas públicas são ações governamentais para determinadas finalidades com o objetivo de promover benefícios a todos os cidadãos.

Souza (2006, p. 26), afirma que “políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação”.

Rua (2013, p. 1) explica que “as políticas públicas são resultantes das atividades política: compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”,

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

Outro ponto que merece destaque no pensamento da autora (idem, idem) é quanto à dimensão das políticas públicas, que segundo ela, “são ‘públicas - e não

privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter "imperativo". Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público".

Souza (2006, p. 25) apresenta o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas, afirmando que "em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser: (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes, isto porque a atuação do Estado repercute na economia e nas sociedades, daí qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade".

Souza (2006, p. 4) considera H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, os "pais" fundadores da área de políticas públicas.

Para a autora, Laswell nos anos 30, introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também, como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2006, p. 4).

Já Simon, relata a autora:

Introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios. (SOUZA, 2006, p. 4).

Se referindo a Lindblom e Easton respectivamente dizem:

Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (Idem, idem) (SOUZA, 2006, p. 4).

Souza (2006, p. 24) ao responder à questão ‘o que são políticas públicas’, apresenta:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Rua e Romanini (2013, p. 7) apresentam duas abordagens a “Estatocêntrica” e a “Policêntrica” também denominada “Multicêntrica” para explicar o que faz uma política ser considerada pública, explanando que:

De acordo com a abordagem Estatocêntrica, a dimensão “pública” de uma política (policy) é dada pelo fato de ela consistir em decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do Estado. Segundo essa concepção, a dimensão “pública” de uma política advém não do tamanho do agregado social (grandes ou pequenos grupos) sobre o qual ela incide, nem do tipo de problema ao qual pretende oferecer resposta, mas sim do seu caráter jurídico “imperativo”. Isso quer dizer que uma das características centrais que tornam uma política “pública” é o fato de que as decisões e ações que a compõem são amparadas na lei, logo, fundamentadas na autoridade do Poder Público. Pretende-se frisar, na vertente Estatocêntrica, que a política pública, em última instância, depende de uma estrutura legal de procedimentos e de processos institucionais governamentais.

Nessa abordagem verifica-se que o Estado atua de modo imperativo, se valendo de um arcabouço jurídico próprio, assim, diversos atores podem estar envolvidos, em maior ou menor grau, nas diversas fases e atividades da política pública, entretanto o seu envolvimento depende de decisões indispensáveis do Estado, que podem ser realizadas por diversos instrumentos, entre os quais: Legislação, criação de Leis (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, decretos, regulamentos, etc.), construção de estradas, posto de saúde, fiscalização, regulação, mídias, transferência de rendas (Bolsa Família, PROUNI), incentivos fiscais (redução de Imposto sobre produtos industrializados - IPI para fomentar a venda da indústria), etc.

Já a abordagem policêntrica ou multicêntrica percebe a política pública como não condicionada, nem subordinada ao poder do Estado. Em vez de focalizar no protagonismo do Estado na produção das políticas públicas, ela enfatiza a capacidade de atuação pluralista dos atores sociais: como “policy networks” (redes

de políticas públicas), organizações não governamentais (ONGs) e organismos internacionais, etc. Esses seriam protagonistas das políticas públicas tanto quanto os atores estatais (RUA; ROMANINI, 2013, p. 7).

Nesse sentido, explicam Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau (1999, p. 16-17):

O setor produtivo público não-estatal é também conhecido por ‘terceiro setor’, ‘setor não-governamental’, ou ‘setor sem fins lucrativos’. Por outro lado, o espaço público não-estatal é também o espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos. [...] a expressão ‘público não-estatal’ que define com maior precisão do que se trata: são organizações ou formas de controle ‘públicas’ porque estão voltadas ao interesse geral; são ‘não-estatais’ porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais. [...] O que é estatal é, em princípio, público. O que é público pode não ser estatal, se não faz parte do aparato do Estado.

A despeito do reconhecimento do papel crucial dos atores não estatais nas políticas públicas, é possível sustentar que predomina, na Ciência Política, a compreensão de que o fator decisivo para uma política ser “pública” está em seu respaldo pela autoridade do Estado – não a personalidade jurídica dos que nela atuam, tampouco a natureza do problema em que se circunscreve (RUA; ROMANINI, 2013, p. 10).

Segundo Teixeira (2002, p. 2), as políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses, traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

Neste contexto, recorda-se Foucault (1985, p. 89), onde o poder não está localizado em uma instituição, e nem tampouco como algo que se cede, por contratos jurídicos ou políticos. O poder em Foucault é um jogo com regras não necessariamente explícitas, reprime, mas também produz efeitos de saber e verdade, assim ele faz a seguinte afirmação

Dizendo poder, não quero significar “o Poder”, como conjunto de instituições e aparelhos garantidores da sujeição dos cidadãos em um Estado determinado. Também não entendo poder como modo de sujeição que, por oposição à violência, tenha a forma da regra [...]. Parece-me que se deve compreender o poder, primeiro, como a multiplicidade de correlações de força...o jogo que, através de lutas e afrontamentos incessantes as transforma, reforça, inverte...

Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

Pode-se inferir que as políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis, objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas), outras são necessárias para regular conflitos entre os diversos atores sociais que, mesmo hegemônicos, têm contradições de interesses que não se resolvem por si mesmas ou pelo mercado e necessitam de mediação.

A compreensão das políticas públicas, bem como sua aplicação e estruturação, necessita ser entendidas em relação a três perspectivas, que envolvem as instituições, os processos políticos e o seu conteúdo, neste sentido, Frey (2000, p.216-217) faz a seguinte assertiva:

Das instituições políticas ou polity, que referem à ordem do sistema político, delineados pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; dos processos políticos ou politics, que se refere à imposição de objetivos, aos conceitos e conteúdos e às decisões de distribuição e a do conteúdo da política ou policy, que se refere ao conteúdo da política, ou seja, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

É possível classificar e examinar as políticas com base em diferentes combinações de distintas variáveis, que constituem as diversas tipologias encontradas na literatura. Para pesquisa, optou-se pela dimensão defendida por Theodore Lowi e pela classificação de Elenaldo Celso Teixeira.

A Abordagem das Arenas, desenvolvida por Lowi (apud FREY, 2000), faz distinção de quatro tipos de políticas públicas para resolver as questões de Estado, cada uma delas, correspondendo a uma arena (*politics*) à qual a *policy* deu origem. Parte do pressuposto de que as reações e as expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político (FREY, 1995, p. 223). Tem-se então:

- Políticas Distributivas: sua formulação não apresenta conflito significativo, a condução é distanciada dos beneficiários, e os custos são indiretos, sendo os seus efeitos sentidos mais na percepção do interesse individual do que do interesse geral (FREY, 1995; SOUZA, 2006), ou seja, aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, dentre outros) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo, tem-se como exemplo: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário-desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 3).
- Políticas Redistributivas: sua formulação é considerada de conflito relativo a complexo; a condução envolve um grande número de interessados e seus efeitos são abrangentes e ideológicos (FREY, 1995; SOUZA, 2006), tem por objetivo reduzir as diferenças entre os grupos existentes; representam custo para um dos grupos que perde algo estabelecido para outro grupo menos favorecido, cita-se como exemplo: reforma agrária, distribuição de royalties do petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária, etc. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 3).
- Políticas Regulatórias: sua formulação é considerada de conflito relativo, a condução envolve grupos de interesse dentro de uma arena específica, são facilmente percebidas e de aplicação imediata, seus benefícios são sentidos ao longo prazo, pois dependem da aplicabilidade, já que definem regras e normas a serem respeitadas pela sociedade ou a um setor dela (FREY, 2000; SOUZA, 2006). Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos, a depender dos recursos de poder dos atores abarcados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência. Ex.: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc. (RUA, ROMANINI, 2013, p. 3).
- Políticas Constitutivas ou Estruturadoras: sua formulação apresenta um nível de conflito mais elevado, a condução envolve os sistemas políticos, e referem-se às questões estruturantes e relativas aos procedimentos a serem respeitados pelos grupos, em relação aos sistemas político-administrativo

(FREY, 2000; SOUZA, 2006)., ou seja, são aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas, a exemplo: regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc. (RUA, ROMANINI, 2013, p. 3).

Teixeira (apud RUA, ROMANINI, 2013, p. 3), classifica em políticas públicas em duas, servindo-se do critério da natureza ou grau de intervenção dessas na realidade:

- Políticas Estruturais: destinam-se a interferir em relações estruturais como renda, emprego, produtividade, etc. Ex.: política de geração de empregos, política de desenvolvimento produtivo (industrial e outras), etc.;
- Políticas Conjunturais ou Emergenciais: representam intervenções tópicas, orientadas para aliviar uma situação temporária. Ex.: a redução da fome, como o Programa Fome Zero.

Entretanto, a escolha sobre qual dos modelos de política ou política pública utilizados, depende do processo de formação, que ocorre nas áreas de interesse do Estado ou das arenas políticas. O processo de escolha e decisão é composto por etapas que têm por objetivo conciliar demandas e interesses da sociedade. A este sistema de etapas dá-se o nome de ciclos da política pública (*policy cycle*) (FREY, 1995).

O Ciclo das Políticas Públicas, também chamado de “Modelo Heurístico”, funciona como um recurso de análise das políticas públicas, segundo Ruas (2013, p.2) a importância decorre do fato de que suas etapas correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito aos atores, às suas relações, seus recursos de poder, às redes políticas e sociais e às práticas que se encontram tipicamente em cada fase.

Para Frey (1995, p. 226) o ciclo das políticas compreende as seguintes fases: percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

No que tange à fase da percepção e definição de problemas, segundo Frey (1995, p. 227),

Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente, são as mídias e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar.

No primeiro estágio a definição da agenda, pode ocorrer com o reconhecimento do problema; da construção política da necessidade de se resolver o problema; e pelos participantes (políticos, mídia, grupos de interesse). Um problema público pode surgir subitamente em decorrência de uma catástrofe natural, por exemplo, ou pode ganhar importância aos poucos, como por exemplo, a ocupação irregular em Áreas de Preservação Permanente (APP), ou até mesmo pode estar presente durante muitos anos e por não receber a devida atenção política a população aprende a conviver com ele, como no caso da favelização em zonas urbanas.

Os agentes políticos, as organizações não governamentais e os partidos políticos são alguns atores que se preocupam em identificar os problemas públicos. Entretanto, de acordo com o grau de preocupação para solucioná-lo, propõe inseri-lo em uma agenda, ou seja, esta é composta por um conjunto de problemas ou temas como relevantes, que passa a tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário.

As análises de Cobb e Elder (1996) sobre a formação da agenda, desenvolvidas no início dos anos 1970, destacam a importância fundamental dos processos pré-decisórios para a compreensão das escolhas e alternativas a serem consideradas pelos tomadores de decisão, de acordo com esses autores a agenda pode ser: Agenda Política, que seria o conjunto de problemas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública e a Agenda Formal ou agenda institucional aquela que elenca os problemas ou temas que o Poder Público definiu enfrentar e há ainda a Agenda da Mídia: é a “lista de problemas políticos que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 60) e que pode, assim, condicionar as agendas políticas e as agendas institucionais ou formais.

A partir do momento em que os problemas são inseridos na agenda, é preciso planejar e organizar as alternativas que serão colocadas em prática para a solução dos mesmos, penetra-se na fase da Elaboração, é nesse instante que defini quais os objetivos, ações e metas da política pública a ser desenvolvida. Nessa fase,

muitas propostas são descartadas, gerando embates políticos entre grupos de interesses diversos, os que são a favor e os que são contra. Para Frey (1995, p. 227):

Na fase de elaboração de programas e de decisão, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito, processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração.

Chegando-se a selecionar e especificar a alternativa considerada mais conveniente, define-se seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro. Para Rua (2013, p. 8) a fase de elaboração consiste na preparação da decisão política, quando se examina o problema e se levantam as possíveis alternativas para sua solução, neste momento são definidas as prioridades, avalia-se os custos de cada alternativa, requer conhecimento técnico, entretanto, ocorre uma intensa atividade política, haja vista que os diferentes atores interagem à base dos seus interesses e seus recursos de poder, defendendo as propostas que lhes são mais favoráveis.

A fase seguinte é denominada de “formulação”, que inclui a seleção e especificação da alternativa de ação mais conveniente é nesta etapa que a decisão é formalizada por meio de uma norma jurídica pela autoridade competente (RUA, 2013, p. 9) e que são definidos os objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.

Parte-se para a “implementação” que consiste, segundo Rua (2013, 10) no conjunto de ações realizadas por indivíduos, grupos ou organizações, de natureza pública ou privada, direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre políticas públicas, ou seja, as decisões e as ações saem do papel e passa a funcionar efetivamente, compreende ainda a seguintes ações: definição do arranjo institucional para a execução, planejamento e organização dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos, elaboração de programas e projetos para a execução da política.

A última etapa do ciclo das políticas públicas seria a avaliação, que Frey (1995, p. 228) ressalta:

Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a

uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior.

O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes, entretanto, na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência (FREY, 1995, p. 229).

3.2 A POLÍTICA ECONÔMICA DO TURISMO

Governos interessados em promover o desenvolvimento socioeconômico regional e local entendem que o turismo pode ser um poderoso aliado na concretização de seus objetivos, nesse contexto, tornou-se “objeto de desejo” para muitos gestores em diversas regiões.

A atividade econômica do turismo representa um conjunto de atividades produtivas que interessa a todos os setores econômicos de um país ou uma região, é considerada uma força econômica das mais importantes do mundo, uma vez que em virtude da mesma ocorrem fenômenos de consumo, originam-se renda, potencializam mercados onde a oferta e a procura se encontram, enfim, repercute em outros setores da economia, provocando uma reação em cadeia, causando um efeito multiplicador que pode influenciar no emprego, renda, nas indústrias, no comércio.

Implantada em uma região, tem como consequência, a transformação do lugar, o polo receptor, gerando mudanças sociais, econômicas, políticas, ideológicas, culturais e espaciais.

Na publicação intitulada Conta Satélite do Turismo: Marco Metodológico Recomendado, elaborada pela Organização Mundial do Trabalho – OMT / Nações Unidas – NU / Gabinete de Estatísticas da União Europeia – EUROSTAT / Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE, define turismo sob a ótica da demanda e da oferta e define visitante:

O turismo, enquanto fenômeno impulsionado pela demanda, refere-se às atividades dos visitantes e a seu papel na aquisição de bens e serviços. Também pode ser considerado a partir da perspectiva da oferta, e nesse caso o turismo passa a ser entendido como um conjunto de atividades produtivas concebidas para atender fundamentalmente os visitantes. Um visitante é uma pessoa que viaja a um destino principal diferente ao de seu entorno habitual, com duração inferior a um ano, com qualquer finalidade principal (lazer, negócios ou outro motivo pessoal) que não seja ser

empregado por uma entidade residente no país ou lugar visitado. (NU / OMT / CCE / OCDE, 2010, p. 1)¹⁷

A Lei federal nº 11.771/2008, que dispõe sobre a política nacional de turismo, no seu art. 2º conceitua turismo e no parágrafo único, especificamente, aborda a atividade turística como instrumento de desenvolvimento econômico e social, vejamos:

Art. 2º. Para os fins desta Lei, considera-se turismo as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras.

Parágrafo único. As viagens e estadas de que trata o caput deste artigo devem gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas, constituindo-se instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade.

Ambos os conceitos consideram o mesmo período, do lado da demanda o visitante tem o papel de obter bens e serviços, do lado da oferta o turismo surge sob a lógica de uma atividade produtiva para atender o visitante, verifica-se ainda que, na segunda definição, se faz menção a geração de trabalho, emprego, renda e receitas públicas como instrumentos para o desenvolvimento econômico e social, ou seja, a própria Lei que cria a Política Pública Nacional de Turismo enfatiza que as viagens e estadas devem gerar movimentação econômica.

A Associação de Jovens – ONU – AJONU – BRASIL¹⁸, afirma que contribuição do turismo para a atividade econômica em todo o mundo é estimado em cerca de 5%. A contribuição do turismo para o emprego tende a ser ligeiramente superior relativamente e é estimado na ordem de 6-7% do número total de empregos no mundo todo (direta e indireta).

Atividade econômica, inserida mundialmente na sociedade moderna a partir do século XVIII, pós-Revolução Industrial e tem como objetivo segundo Dias (2008, p. 12) “gerar renda, pela expropriação e exploração dos recursos naturais”. Coriolano defende:

É uma atividade que se desenvolve por meio de elementos dos espaços geográficos e torna-se objeto de saber científico, pois utiliza como atrativo turístico a natureza, os equipamentos urbanos como infraestrutura, os territórios de origem do turista e as comunidades receptoras, promovendo práticas sociais decorrentes deste encontro.

¹⁷ Essa definição foi uma compilação de definições sobre a atividade turística presentes no documento denominado “Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo”, também das Nações Unidas.

¹⁸ <https://ajonu.org/2012/10/17/organizacao-mundial-do-turismo-omt/>

O turismo torna-se um atrativo para os governantes e demais autoridades responsáveis pelo planejamento e implantação de políticas públicas, que visam o desenvolvimento regional, nesse sentido, tornando-se necessário se criar estratégias, ou seja, planejamento, que consiste em um conjunto de ações intencionais, integradas, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo futuro, de forma a possibilitar a tomada de decisões (SCHMITZ *et. al.*, 2013), a fim de evitar consequências nocivas a nível econômico, como sociocultural, ambiental. Isso em virtude de que, algumas localidades vêm no turismo uma grande possibilidade para se desenvolverem economicamente, considerando o mesmo como uma das alternativas capazes de propiciar melhoria na qualidade de vida das populações, principalmente em regiões que possuem paisagens exóticas e com recursos financeiros escassos (LOPES, 1990).

Segundo Ignarra (2001), o turismo é uma atividade que tem grande importância no desenvolvimento socioeconômico. É intensiva de mão-de-obra, podendo contribuir para o grande problema da sociedade moderna que é o desemprego. Entretanto, Magalhães (2008, p. 96), alerta:

[...] muitos ainda insistem em pensar o turismo simplesmente como prática, ou como técnica deixando de percebê-lo como um fenômeno social amplo, complexo e contraditório, que afeta todo o mundo e todas as camadas sociais, mesmo aquelas que não participam de forma direta de sua prática.

O turismo, apesar dos benefícios gerados na comunidade, pode, em virtude do crescimento desordenado, provocar efeitos mais nocivos do que benéficos. Coriolano e Silva (2005), na mesma linha de pensamento, advoga que o turismo é:

Uma atividade que implica o consumo dos espaços com diversidade de formas de utilização e quando realizado de acordo com o modo capitalista abusivo de exploração do trabalho, oferece resposta compatíveis com o que se propôs: moderniza, tecnifica, instrumentaliza e faz acumular e concentrar riqueza”. É claramente uma mercadoria capitalista, movimenta os fluxos humanos ou turísticos, transformando o real por meio de representações. A cidade dos turistas não é mesma dos residentes, revelando as contradições da sociedade de consumo” (CORIOLANO, 2009, p.76).

Adentrando na temática política pública de turismo Beni (2002, p. 101) faz a seguinte interpretação:

O conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir objetivos globais para o Turismo no país; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal.

Solha (2006, p. 92) afirma “a política de turismo deve funcionar tanto no estímulo e no controle direto do desenvolvimento do turismo como também deve preocupar-se com a proteção dos interesses da sociedade”.

Sobre desenvolvimento Silva e Silva (2009, p. 3) trabalhando o pensamento de Boisier e Celso Furtado afirmam que:

Para haver desenvolvimento é preciso que haja melhorias na qualidade de vida o que implica passar pela esfera econômica, mas não a ela se limitar. O conceito de desenvolvimento proposto por Boisier (2003) transpõe as considerações feitas ao desenvolvimento visto como econômico. Desta forma, ele insere no conceito de desenvolvimento a visão construtivista na qual dar ênfase à subjetividade, aos valores envolvidos, à intangibilidade, aos aspectos holísticos, a visão sistêmica, à cultura e à complexidade. Assim Boisier, enumera algumas das características que se atribuem à ideia de um desenvolvimento social. Celso Furtado (1982) apud Boisier (2003), se aproximando desta linha de raciocínio, afirma que: [...] a experiência tem demonstrado amplamente que o verdadeiro desenvolvimento é principalmente um processo de ativação e canalização de forças sociais, do avanço, da capacidade associativa, do exercício da iniciativa e invenção.

Na visão de Sen (2000, p. 10 e 20), que trabalha desenvolvimento como liberdade, afirma que:

O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. [...] Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros.

Desenvolvimento, nessa visão, significa empoderar os indivíduos, ampliar a consciência sobre a sua condição, aumentar a sua capacidade de ação e sua liberdade substantiva e assim constituí-lo do seu direito à saúde, direito à alimentação, a educação de qualidade, a moradia digna, ao acesso a serviços básicos de saneamento (água potável e esgoto), por exemplo.

Trabalhando na lógica da implantação de políticas públicas de turismo e suas consequências locais, Buarque (2008, p. 25) faz a seguinte conceituação de desenvolvimento local:

Processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local.

Nesse sentido, desenvolvimento local deve é pensado além da lógica economicista, uma vez que devem ser levadas em consideração fatores como qualidade de vida, socialização do poder, distribuição do poder, distribuição de renda, acesso aos serviços públicos e aos benefícios de tecnologia.

Max-Neef, teórico do Desenvolvimento à Escala Humana, defende que o “desenvolvimento se concentra e sustenta na satisfação das necessidades humanas fundamentais” (2013, p. 22), busca oferecer uma compreensão da estrutura e da dinâmica do sistema econômico a partir da perspectiva da atenção às necessidades humanas básicas, incluídas dentro do marco social e ecológico, segundo o autor (2012, p. 57)

O Desenvolvimento à Escala Humana¹⁹ não exclui os objetivos convencionais, tais como o crescimento econômico, para que as pessoas tenham acesso aos bens e serviços necessários. As necessidades humanas fundamentais podem e devem ser resolvidas desde o início e ao longo de todo o processo de desenvolvimento.

Integrar a realização harmônica das necessidades humanas ao processo de desenvolvimento dando a todos a possibilidade de vivenciá-los de forma direta e participativa, por meio de uma política de mobilização da sociedade civil, possibilitando construir bases sociais conciliadas com o crescimento econômico, fundada em solidariedade e o desenvolvimento de todos.

Nessa linha de pensamento Coriolano (2013, p.133) defende que a atividade turística alinhada ao desenvolvimento sustentável deve dar prioridade a:

Geração de trabalho para os residentes, focando os empreendimentos com maior poder de impulsionar a economia local, abrindo-se a participação comunitária. Participação assegurada desde o planejamento descentralizado e associativo e mantida com a regulamentação fundiária e a posse da terra de populações indígenas, pesqueiras, das chamadas comunidades nativas. Nos regulamentos das unidades de conservação, ou nos acordos dos comitês de gestão ambiental espera-se compatibilidade com a atividade turística. [...] A sustentabilidade turística requer planejamento dos usos para minimizar prejuízos ao ambiente e as populações visitadas. O desenvolvimento sendo pautado não apenas no mercado, mas nos valores humanitários, e ambientais. Ações que visam a continuidade da vida, da atividade humana, da capacidade dos animais e das plantas de se reproduzirem ao longo do tempo.

Por fim, entende-se que Estado deve atuar como instrumento integrador, devendo ser capaz de criar políticas públicas voltadas à diminuição das desigualdades regionais, disparidades sociais, à conservação ambiental, à manutenção de lugares saudáveis (CORIOLANO, 2013, p.133), incentivando a população local, utilizando-se de ações de empoderamento e participação social a fim de promover a solidariedade entre os atores envolvidos.

¹⁹ O Desenvolvimento à Escala Humana democracia direta e participativa segundo o autor esta forma de democracia alimenta as condições que ajudaram a transformar o papel do estado semipaternalista em um outro que encoraje soluções criativas, e que estas fluam de baixo para cima (MAX-NEEF, 2013, p. 22/23),.

Segundo o Conselho Mundial de Viagens e Turismo (1996) viagens e turismo constituem a maior “indústria” em termos mundiais, qualquer que seja o parâmetro econômico adotado: produto bruto, valor agregado, investimentos de capital, empregos e arrecadação.

Estudos sobre impactos do turismo do Conselho Mundial de Viagens e Turismo – WTTC, entidade que reúne os maiores empresários de turismo no mundo, revelam que as viagens de turismo contribuíram com 9,5% para a economia global, em 2013. No Brasil, o turismo tem ocupado papel crescente na agenda governamental. Uma das metas do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2013-2016, do Ministério do Turismo (MTur), “sair da sexta para a terceira economia turística do planeta, ficando atrás apenas da China e dos Estados Unidos”. Para tanto, complementa, “exigirá um crescimento anual médio de mais de 8% no turismo, taxa superior ao crescimento médio dessa atividade no mundo e ao próprio crescimento do nosso PIB”.

Segundo o Ministério do Turismo (2012), o turismo pode contribuir significativamente com a criação de oportunidades de emprego, favorecendo os jovens e os beneficiários dos programas sociais, visto que o turismo “é uma atividade econômica que necessita de menor investimento para a criação de postos de trabalho e também por ser intensiva em mão de obra, em função da natureza dos serviços envolvidos na sua cadeia produtiva”.

De acordo com a OMT, a atividade impacta e é impactada por 52 setores da economia (SETUR PARANÁ, 2006, p. 60), essa mesma concepção tem o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e o MTur, ambos defendem ser o Turismo uma atividade econômica que envolve uma cadeia produtiva formada por aproximadamente 52 setores econômicos que gera 1 em cada 9 empregos no mundo, sendo uma importante forma de inclusão social. De acordo com estimativas do MTur, a participação direta do turismo no Produto Interno Bruto (PIB) Nacional é de 2% e a participação indireta é de 2,5%. A atividade representa 7,5% do PIB mundial (idem, p. 7, 2008).

O conceito de Cadeia Produtiva de turismo

Pressupõe a existência de um produto ou de um atrativo turístico que, em determinado território, atua como elemento indutor para gerar uma dinâmica integradora entre as diferentes atividades que compõem o setor. Isto é, o produto ou o atrativo funciona como multiplicador de uma rede de serviços apoiados no desenvolvimento de uma infraestrutura local e regional, cuja dinâmica pode promover o incremento dos fluxos de informação, produção,

distribuição e consumo, que, adequadamente geridos, permitem ao turismo atuar como vetor da economia dentro de parâmetros de sustentabilidade (IPARDES, 2009, p.5).

Os impactos do turismo na economia podem ser divididos em diretos, que seriam os gastos realizados pelos turistas junto aos prestadores de bens e serviços turísticos próprios, como por exemplo, nas empresas de transportes turísticos, agências de viagens e empresas hoteleiras, já os indiretos, são aqueles que estão ligados aos gastos que as empresas turísticas realizam junto a empresas de outros ramos de atividade que prestam/vendem bens e serviços necessários à manutenção de suas atividades.

A Organização Mundial do Trabalho defende a importância do turismo para geração de emprego e renda e redução da pobreza nas zonas rurais dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, afirma que:

Cada vez mais, o turismo vem sendo reconhecido como uma importante fonte de crescimento econômico, particularmente em países pobres. Sua cadeia de valor e seus importantes vínculos com outros setores, como agricultura, construção civil, serviços públicos e transportes, podem contribuir para a redução da pobreza. Na cadeia de abastecimento do setor básico do turismo, um emprego gera, indiretamente, 1,5 posto de trabalho adicional na economia relacionada. Em 2010, a economia global do setor foi responsável por mais de 235 milhões de empregos, o equivalente a 8 por cento do número total de empregos (diretos e indiretos) ou um de cada 12,3 empregos. Estima-se que as viagens e o turismo geraram cerca de 9,3% do PIB global em 2010, enquanto os investimentos no setor do turismo foram estimados em 9,2% dos investimentos globais totais (OMT, 2012, p. 1).

Na medida em que a expansão turística contribui para gerar um processo de desenvolvimento em cadeia, o efeito multiplicador da atividade turística é uma consequência positiva para o desenvolvimento local e/ou regional, uma vez que não é apenas o núcleo receptor que se beneficia. A atividade atua indiretamente, gerando renda não só na atividade turística complementar, mas em quase todos os setores econômicos. Seu reflexo faz-se sentir na construção civil, na indústria alimentar, na produção de móveis e utensílios domésticos, nos serviços de profissionais liberais e no movimento bancário. O setor público é afetado pela realização de obras, na ampliação do sistema de saúde, na capacitação dos profissionais ligados ao setor, no incremento do comércio em geral, especialmente aos ligados aos produtos típicos, etc.

Entretanto, embora a atividade turística possa representar uma excelente alternativa para o desenvolvimento local e/ou regional, por fomentar emprego, renda, melhoria nos serviços e na infraestrutura, necessário se faz avaliar os impactos

negativos, como por exemplo, os impactos ao meio ambiente, a identidade local, os patrimônios (natural e cultural), de modo a serem criadas políticas públicas capazes de minimizar os danos e promover a comunidade receptora melhoria na qualidade de vida, ou seja, as Políticas Públicas de Turismo sendo capaz de causar desenvolvimento e crescimento aos municípios deve privilegiar a questão social, e fazer com que a questão econômica seja uma consequência.

3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária vem, ao longo do tempo, assumindo conceitos diferentes e mais abrangentes, sofrendo uma evolução em sua compreensão como política pública. Mais do que simplesmente regularizar o terreno para determinados fins, em seu sentido mais original, abarca diferentes dimensões (CARDOSO, 2010), neste sentido apresentamos diversos autores que deverão servir de base teórica para este trabalho.

De acordo com Fernandes (2002), o termo “regularização fundiária” tem sido utilizado com sentidos diferentes. Refere-se em alguns casos tão somente aos programas de urbanização das áreas informais, e, em outros casos, o termo tem sido usado para referir-se exclusivamente às políticas de regularização fundiária das áreas e dos lotes ocupados irregularmente.

A expressão “regularização fundiária” também é utilizada, com frequência, para designar a atuação destinada a revestir com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel. Isso pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real. (OLIVEIRA, 2001, p.41), apresenta a seguinte definição: “A regularização fundiária é o procedimento pelo qual se busca tornar lícita, isto é, amparada pelo Direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso àquele bem tenha ocorrido de modo irregular”.

Nesse diapasão, o aspecto jurídico visa atribuir o domínio ou posse da terra, de forma a conferir segurança aos ocupantes de terras que legalmente não lhes pertencem, dentre os autores a ser trabalhados destacamos Alfonsin (2007), que faz uma definição clássica no direito urbanístico de regularização fundiária plena, defende que esta seria:

Regularização fundiária é um processo conduzido pelo poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 2007, p. 78).

Betânia Alfonsin (2007) aponta, ainda, que empiricamente podem ser encontradas três concepções predominantes sobre regularização fundiária nas cidades brasileiras. A primeira delas vê a regularização como a simples ordenação da situação jurídica, ou seja, como o registro dos lotes em nome dos moradores que neles residem. A segunda é aquela que foca a urbanização do espaço em que vivem as famílias, deixando de buscar a adequação ao regramento jurídico. A terceira visão aponta para a concepção de que a regularização fundiária (jurídica) deve ser feita de forma conjunta com a regularização urbanística do espaço. Nuñez e Oliveira (2014) complementa afirmando que, nessa última visão, existiriam ainda duas “sublinhas”, uma que pretende focar a recuperação urbana para atender o regime urbanístico previsto no Plano Diretor e a outra que busca adaptar o regime urbanístico (legal, físico e social) à formação concreta das ocupações.

Dias (2008, p. 144) faz o alerta, que a despeito da relevância das dimensões física e sociais, muitos programas governamentais indicam uma preocupação exclusiva com a distribuição de títulos, uma vez que tal política não demanda grandes investimentos públicos, mas pode render bons dividendos eleitorais.

Fernandes (2003) chama a atenção para a faceta perversa de alguns dos programas de regularização que são implementados somente para reconhecimento dos direitos de propriedade. Para ele os programas devem prever a integração socioespacial dos assentamentos e serem formulados de acordo com políticas socioeconômicas compreensivas, pois, caso contrário, [...] os programas podem ter efeitos indesejados, trazendo novos encargos para os ocupantes, tendo impacto pouco significativo na redução da pobreza urbana e o que é ainda mais importante, reforçando diretamente o conjunto de forças econômicas e políticas que tem tradicionalmente causado a exclusão social e a segregação espacial. (FERNANDES, 2003, p. 187).

Para Fernandes e Pereira (2010, p. 185), o princípio jurídico básico das políticas de regularização fundiária de interesse social é garantir – por questões

pragmáticas, financeiras, sociopolíticas e jurídicas – que as comunidades fiquem onde estão, naturalmente em condições melhores, e que tenham seus direitos reconhecidos.

A Lei Federal nº 6.015/73 com a nova redação dada pela Lei n.º 11.481/2007 em seu artigo 290A considera regularização fundiária de interesse social aquela destinada a atender a famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, promovida no âmbito de programas de interesse social sob gestão de órgãos ou entidades da administração pública, em área urbana ou rural.

Doutro giro, necessário se faz neste trabalho, analisar a terra como mercadoria no processo de regularização fundiária, neste seguimento, abordaremos o sociólogo José de Sousa Martins, que alerta:

Faz-se mister efetivar uma drástica mudança no regime de propriedade fundiária, sentencia Martins, a fim de que se reconheça como legítimas as formas alternativas de propriedade com as quais a expansão da propriedade capitalista da terra tem-se defrontado (Id: 64). A consequência inevitável disso é o acirramento da luta pela terra. Os que não conseguem resistir a essa expansão transformam-se em proletários, os quais lutam, porém contra a exploração a que são submetidos (BERTERO, 2007, p.103).

Balbim (2010) entende que a dimensão atual das questões fundiárias urbanas no Brasil resulta de um passivo construído ao longo de séculos de uma visão patrimonialista ligada à terra, visão essa edificada pelas elites dominantes do país por meio, entre outros, do poder do Estado na definição de normas.

Gonçalves (2009) afirma que regularização fundiária consiste em regularizar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras localidades e que esta é frequentemente limitada à transferência de títulos fundiários, sobretudo os de propriedade privada.

Entende-se, a priori, que regularização fundiária deva ser uma política pública que contribua para beneficiar a comunidade onde será implantada, devendo ser construída por meio de ações que possibilitem o controle e a participação dos membros interessados, e que seja executada de forma sustentável ambientalmente, economicamente e socialmente justa e transparente a fim de obedecer aos ditames da função social da propriedade, bem como a legitimar a propriedade da terra aos seus legítimos donos.

Conceituar terras devolutas²⁰ tem por finalidade compreender o processo de regularização em Jericoacoara, nesse sentido, Carvalho Filho (2009, p. 1135) leciona afirmando que “de início, todas as terras pertenceram à Cora Portuguesa”, ao que se denomina “aquisição originária”, decorrente do direito de conquista. Desta forma, todo o território passou a integrar o domínio da Coroa Portuguesa. Destas terras, largos tratos foram trespassados aos colonizadores (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 903).

Nesta época, as terras estavam fora do comércio, eram outorgadas a título gratuito, sua aquisição dependia de favoritismos originados a partir da adoção do regime de sesmarias ou “concessões de sesmarias” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 903, ARAÚJO, 2009, p. 114), assemelhadas à atual doação com encargos²¹, outorgadas no sistema das capitânicas hereditárias e, logo depois, pelos governadores gerais (CARVALHO FILHO, 2009, p. 1136). Também existiram, segundo Carvalho (2009, p. 1136) as “concessões de data”, pelas quais as municipalidades transferiam a propriedade de áreas nas cidades e povoados para construção de benfeitorias particulares.

Mello (2009, 903) afirma que “tanto as terras que jamais foram trespassadas, como as que caíram em comisso, se não ingressaram no domínio provado por algum título legítimo senão receberam destinação pública, constituem as terras devolutas”. (Grifo do autor).

Em 1822, inicia-se no Brasil o Regime da Posse de Terras Devolutas, decorrente da proibição da concessão de sesmarias aliada à falta de uma legislação que regulamentasse o uso e a propriedade da terra, período que se estendeu até 1850 (ARAÚJO, 2009, p. 115) com a promulgação da Lei Imperial nº 601, de 18.09.1850, batizada como “Lei das Terras”, que define o termo “terras devolutas” em seu art. 3º,

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

²⁰ O Governo do Estado do Ceará iniciou o processo de regularização fundiária em Jericoacoara a partir da arrecadação das terras devolutas.

²¹ O beneficiário, o sesmeiro, tinha por obrigação medir, demarcar e cultivar as terras, sob pena de comisso (ARAÚJO, 2009, p. 114), isto é, de reversão delas à Coroa, caso fossem descumpridas as sobreditas obrigações (BANDEIRA DE MELLO, 2009, P. 903).

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Araújo (2009, p. 116) entende que a Lei das Terras é um documento fundamental para compreender a organização agrária do Brasil, pois, atendia a necessidade de organizar a situação dos registros das terras concedidas desde o período colonial. Outra questão que a Autora (idem, idem) traz à baila que esta Lei tinha por objetivo “impedir que os escravos livres pudessem se apossar de terras”.

Vale ressaltar que, em decorrência desta Lei, foi possível conferir titulação a todos àqueles que não tinham, embora ocupassem terras devolutas, ou seja, foi possível a revalidação das sesmarias e de outras concessões do Governo Geral ou Provincial e também legitimou as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o representasse. (ARAÚJO, 2009, p. 117), com ela evitou-se a perpetuação de posses instaurado com a suspensão das sesmarias.

Com o advento do Decreto-lei nº 9.760/46, que “Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências”, veio à baila nova definição ao termo “terras devolutas”:

Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

- a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;
- b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;
- c) em virtude de lei ou concessão emanada de govêrno estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implícitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;
- d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;
- e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;
- f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé;
- g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937.

Parágrafo único. A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitas por êstes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei.

Carvalho Filho (2009, p. 1137) define terras devolutas como sendo “áreas que, integrando o patrimônio das pessoas federais, não são utilizadas para quaisquer finalidades públicas específicas”. Já Bandeira de Mello (2009, p. 904) as define:

Como sendo as que, dada a origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado – sem estarem aplicadas a qualquer uso público – porque nem foram trespassadas do Poder Público aos particulares, ou, se o foram, caíram em comisso, nem integraram no domínio privado por algum título reconhecido como legítimo.

Depreende-se, portanto, que as terras devolutas, grosso modo, são áreas sem destinação públicas, ou seja, não se encontram destinadas a uso específico pelo poder público e que não estão integradas ao patrimônio do particular.

Ressalta-se, mais uma vez, que a Lei 601/1850 (Lei da Terra), promulgada na época do Império, surge para disciplina à caótica situação fundiária do País (MELLO, 2009, p. 904) posteriormente em 1854, foi regradada pelo Regulamento 1.318, de 30.01.1854, cujas diretrizes mestras persistiram no decorrer do tempo, ambos trataram de regularizar globalmente a propriedade fundiária dos particulares no Brasil (idem, idem).

Com o advento da Constituição Republicana, em 1891, as terras devolutas foram transferidas ao Estado, reservando a União as terras indispensáveis à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estrada de ferro, por força do art. 64 e seu parágrafo único:

Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.

No inciso II, do art. 20 da Carta Magna de 1988, encontra-se a de especificado os bens da União e no inciso IV, art. 26 do mesmo diploma constitucional encontram-se os que pertencem aos Estados:

Art. 20. São bens da União:

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

(...)

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Analisando os dispositivos acima, conclui-se que as terras devolutas ou pertencem à União ou aos Estados, isso significa que os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios não possuem terras devolutas, haja vista que, não existir previsão legal na Constituição Federal, conforme os artigos supracitados, que especificam que as terras devolutas da União compreendem aquelas "indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental", destinadas a segurança nacional, já as dos Estados são todas as remanescentes, ou seja, as que não estão no domínio da União.

Entretanto, Carvalho Filho (2009, p. 1137) entende que as terras devolutas fazem parte do domínio terrestre da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Essas terras pertenciam originalmente à Coroa e, depois, ao Império, até que sobreveio a República. Tendo esta adotado o regime da federação, as terras devolutas passaram aos Estados-membros, reservando-se à União somente as áreas em que estivesse presente o interesse nacional, como as áreas de fronteiras com outros países e as necessárias à segurança nacional. Os Estados, por sua vez, transferiram a muitos Municípios parte de suas terras devolutas, formando-se o atual regime dominial.

Sem aprofundar a questão da titularidade das terras devolutas entre os entes federativos do Brasil, enfatiza que o Poder Público, em regra, segundo art. 188 da Constituição Federal de 1988, deve destinar as terras devolutas para fins de colonização e Reforma Agrária: "Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária".

Araújo (2009, p. 113) afirma que o "Estado Brasileiro é uma grande possuidor de terras devolutas, mas não sabe exatamente onde estão, nem sua verdadeira extensão", nesse diapasão e por todo o exposto, conclui-se que, com o fim do regime de sesmarias e a edição da lei das terras em 1850, houve um processo de democratização ao acesso à terra, entretanto, muito a de ser feito, haja vista que muitas das questões fundiárias permanecem sem solução e exigem dos Gestores Públicos ações no sentido de regulamentar as posses e promover políticas públicas de regularização fundiárias visando beneficiar aqueles que não possuem moradia. O Governo do Estado do Ceará a partir da arrecadação das terras devolutas promoveu a regularização fundiária em Jericoacoara, reconhecendo a

posse dos detentores e distribuindo os títulos de propriedade, nesse sentido, os conceitos referentes a esses institutos são abordados a seguir.

Os institutos da posse e da propriedade geram intensas discussões jurídicas, têm elementos comuns, daí porque “aflore a noção de aparência no conceito de posse”, segundo Venosa (2009, p. 31;33) , a posse é a forma ordinária a ser exercido o direito de propriedade, e afirma que “como a posse é considerada um poder de fato juridicamente protegido sobre a coisa, distingue-se do caráter da propriedade, que é direito, somente se adquirido por título justo e de acordo com as formas instituídas no ordenamento”.

Desde a Bíblia Sagrada é possível encontrar os institutos posse e propriedade, Josué (1:11):

Percorrei o acampamento e ordenai ao povo: Preparai víveres, porque dentro de três dias ireis atravessar o rio Jordão para tomar posse da terra que o SENHOR vosso Deus vos dá em propriedade.

Ainda em Josué (1:15):

Até que o SENHOR tenha dado repouso aos vossos irmãos assim como a vós, para que eles também tomem posse da terra que o Senhor vosso Deus lhes dá. Depois voltareis para a terra de vossa propriedade, para tomar posse da terra que Moisés, o servo do SENHOR, vos deu no Além-Jordão, a oriente.

Gonçalves (2009, p. 28) afirma que “desde os tempos remotos a tutela da situação de fato originada pela posse é um mero reflexo da defesa da paz social. Se alguém, pela violência, se apoderar de coisa que outro tem em seu poder, a quebra da paz tem uma sanção natural: restituem-se *manu militari* os sujeitos à situação anterior”.

A posse é protegida para evitar a violência e assegura a paz social, Ascensão (1987, p. 80) afirma “quando alguém exerce poderes sobre uma coisa, exteriorizando a titularidade de um direito, a ordem jurídica permite-lhe, por esse simples fato, que os continue a exercer, sem exigir maior justificação”

Entretanto, muito se discute sobre a origem da posse, diversas versões são propagadas, Roberto de Ruggiero (*apud* GONÇALVES, p. 25, 2009) constata que:

Não há matéria que se ache mais cheia de dificuldades do que esta, no que se refere à sua origem histórica, ao fundamento racional da sua proteção, à sua terminologia, à sua estrutura teórica, aos elementos que a integram, ao seu objeto, aos seus efeitos, aos modos de adquiri-la e de perdê-la.

Nessa linha de pensamento Venosa (2009) e Gonçalves (2009), afirmam que este é o instituto mais controvertido de todo direito, entretanto, têm em comum o pensamento de que a posse possui seus fundamentos no “*ius possessionis*” e no “*ius possidendi*”, assim entendidos:

Ius possidendi, ou posse causal, titulada (GONÇALVES, 2009, p. 27) é o direito de posse fundado na propriedade. O possuidor tem a posse e a propriedade, ou seja, é portador de título devidamente transcrito. Já o *ius possessionis*, ou posse formal (idem, idem) é o direito fundado no fato da posse, que é protegido contra direitos de terceiros e até mesmo do proprietário.

Assim, Gonçalves (2009, p. 27) sintetiza afirmando que: “Tanto no caso ‘*ius possidendi*’ (posse causal, titulada) como no do ‘*ius possessionis*’ (posse autônoma ou forma, sem título) é assegurado o direito à proteção dessa situação contra atos de violência, para garantia da paz social”.

Em relação à origem da posse, apresentar-se-á a origem histórica da posse no Direito Romano mediante as concepções da Teoria de Niehbur, adotada por Savigny e a Teoria de Jhering.

Segundo Gonçalves (2009, p. 29) a primeira afirma:

Costumavam os romanos distribuir aos cidadãos uma parte dos terrenos conquistados e reservar para a cidade a parte restante. Como as constantes vitórias dessem a Roma grandes extensões de terras, resolveu-se conceder aos particulares a fruição das áreas destinadas às cidades, para que não ficassem improdutivas, repartindo-as em pequenas propriedades denominadas *possessionis*. Essas concessões eram feitas a título precário e tinham natureza diferente da propriedade *quiritária*. Não podiam, por isso, ser defendidas pela *reivindicatio*, restrita ao titular da propriedade. Para que não permanecessem indefesas, criou-se um processo especial, inspirado nas formas de defesa da propriedade, denominado interdito possessório.

A segunda teoria que afirma ter a posse surgido como consequência do processo reivindicatório, tem como teórico Jhering, Gonçalves (idem, idem), diz:

Os interditos possessórios, na sua origem, constituíam incidentes preliminares do processo reivindicatório. Antes que este assumisse forma contenciosa regular em juízo, o pretor podia entregar a posse da coisa litigiosa a qualquer das partes. A contemplada não se eximia, todavia, do ônus de produzir prova de seus direitos.

Quanto ao conceito de posse, os autores advertem que existem teorias diversas que buscam elucidar o que seja posse. Destaca-se segundo Gonçalves (2009) e Venosa (2009) dois grupos: os da teoria subjetiva, representado por Friedrich Karl von Savigny e os da teoria objetiva, cujo principal propugnador foi

Rudolf von Jhering, nesse contexto, Venosa (2009, p. 37) explana da seguinte forma as duas teorias:

Savigny desenvolveu sua teoria principalmente em seu *Traté de la possession em droit romain*. Sustenta que a posse supõe a existência de dois elementos essenciais: *corpus* e *animus*. O *corpus* é o elemento físico, sem o qual não existe posse. O que verdadeiramente caracteriza o *corpus* é a possibilidade de fazer o que se queira com ela, impedindo qualquer interferência estranha. Assim, o *animus*, é o elemento subjetivo, ou seja, é necessário se tenha intenção de possuir a coisa. [...] Jhering, contrário a Savigny, em sua obra *Fundamentos da proteção possessória e Papel da vontade da posse*. O autor principia por negar que o *corpus* seja a possibilidade material de dispor da coisa, porque nem sempre o possuidor tem a possibilidade física dessa disposição. Por outro lado, por vezes será impossível provar o *animus*, porque se trata de elemento subjetivo. Em razão disso essa teoria é dita objetiva.

Complementando essas teorias, convém fazer uma breve explanação sobre as Teorias Sociológicas da Posse, que tem se destacado a partir do início do século passado, por juristas sociólogos como: Silvio Perozzi, na Itália, Raymond Saleilles, Na França e Antonio Hernández Gil na Espanha, “estas novas teorias, dão ênfase ao caráter econômico e à função social da posse” (GONÇALVES, 2009, p. 37).

Na concepção de Perozzi, a posse é vista sob o aspecto de um fenômeno social (termo transmitido na obra *Instituição de Direito Romano*, ano de 1906), “a posse prescinde do *corpus* e do *animus* e resulta do fator social”, depende da abstenção de terceiros (GONÇALVES, 2009, p. 37), consistindo assim:

Os homens alcançando certo grau de civilização, abstêm-se de intervir arbitrariamente numa coisa que aparentemente não seja livre, por encontrar-se esta em condições visíveis tais que deixa presumir que alguém pretende ter-lhe a exclusiva disponibilidade. Por força desse costume, quem manifesta a intenção de que todos os outros se abstenham da coisa para que ele disponha dela exclusivamente, e não encontra nenhuma resistência a isso, investe-se de um poder sobre ela que se denomina posse, e que se pode definir como “a plena disposição de fato de uma coisa (idem, idem).

Já na visão de Saleilles, que criou a “teoria da apropriação econômica” que segundo Gonçalves (2009, p. 38), este autor “preconiza a independência da posse em relação ao direito real, tendo em vista que ela se manifesta pelo juízo de valor segundo a *consciência social* considerada economicamente”.

Autores como Venosa (2009, p. 37) e Diniz (2009, p. 38), afirmam que o ordenamento jurídico brasileiro, quando se refere ao instituto posse, “repousa em grande parte, na corrente objetiva de Jhering”.

Doutra sorte, Gonçalves (2009, 39), afirma que com a Constituição Federal de 1988, quando reafirmou no inciso XXIII do seu art. 5º o princípio de que

“a propriedade atenderá a sua função social” deu um “grande passo na direção da concepção social da posse”.

E, por fim, Tartuce (2011, p. 716) afirma que “é mais correto afirmar que o CC/2002 não adota a tese de Jhering pura e simplesmente, mas sim a tese da posse-social, sustentada por Perozzi, Saleilles e Hernandez Gil”.

No que pese a Constituição Federal de 1988 não tratou de maneira expressa a função social da posse como fez com a função social da propriedade, como por exemplos nos seguintes artigos:

Constituição Federal de 1988

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

O Código Civil de 2002 também não tratou de forma expressa da função social da posse, entretanto possibilitou identificá-la nos artigos 1.238, parágrafo único, 1.239, 1.240 e 1.242, parágrafo único. Vale ressaltar que esses artigos regulamentaram os artigos 191 e 183 da Carta Magna Brasileira, portanto, pode-se inferir que a Constituição, de forma indireta, aborda a função social da posse.

O sentido da função social da posse consta explicitamente no enunciado aprovado na V Jornada de Direito Civil, de 2011, da seguinte forma:

A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais mercedores de tutela (Enunciado n. 492) (V JORNADA DE DIREITO CIVIL, 2012).

Adentrando no conceito de posse, Diniz (2009, p. 38) afirma que este foi apresentado, de forma indireta no Código Civil de 2002, no conceito de possuidor. O art. 1.196 do Código Civil conceitua possuidor “todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”, assim

afirma a autora, “vê-se que “a posse” é o exercício, pleno ou não, de fato dos poderes constitutivos do domínio ou somente de alguns deles, como no caso dos direitos reais sobre coisas alheias”.

Quanto às espécies o legislador cuida da posse e de sua classificação no capítulo inicial do Livro III da Parte Especial do Código Civil de 2002, examinando os artigos é possível separar as espécies de posse, distinguindo a posse direta, da indireta, a posse justa, da injusta, a posse de boa-fé, da posse de má-fé e comprovação da posse mansa e pacífica.

A posse indireta segundo Gonçalves (2009, p.25) é “daquele que cede o uso do bem (a do locador, p. Ex.). Dá-se o desdobramento da posse. Uma não anula a outra. Nessa classificação não se propõe o problema da qualificação da posse, porque ambas são posses jurídicas (jus possidendi) e têm o mesmo valor”, já a posse direta ou imediata, elencada no art. 1.194 CC/2002 é “Aquela que é exercida por quem tem a coisa materialmente, havendo um poder físico imediato. Como possuidores diretos podem ser citados o locatário, o depositário, o comodatário e o usufrutuário” (TARTUCE, 2011, p. 719). *In verbis*:

Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto.

A posse justa está prevista no artigo 1.200 CC/2002 “é justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária”, Gonçalves (2009, p. 66) explica “é aquela isenta de vícios, aquela que não repugna ao direito, por ter sido adquirida por algum dos modos previstos na lei, ou, segundo a técnica romana, a posse adquirida legitimamente, sem vício jurídico externo”.

A posse injusta, segundo o autor “é a posse que foi adquirida viciosa, por violência ou clandestinidade ou por abuso do precário”, esclarecesse “a violência pode ser física ou moral” (GONÇALVES, 2009, p. 67).

Gonçalves (2009, p. 67) defende que “se o possuidor tem consciência do vício que impede a aquisição da coisa e, não obstante, a adquire, tornar-se possuidor de má fé. Em relação à posse de boa-fé Tartuce (2011, p. 721) ressalta duas hipóteses: quando o possuidor ignora os vícios e obstáculos que lhe impedem a aquisição da coisa ou quando tem um justo título que fundamenta a sua posse. Assim encontra-se estabelecido no Código Civil de 2002:

Art. 1.201. É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa.

Parágrafo único. O possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite esta presunção.

Art. 1.202. A posse de boa-fé só perde este caráter no caso e desde o momento em que as circunstâncias façam presumir que o possuidor não ignora que possui indevidamente.

Justo título para efeitos da comprovação da posse, conforme encontra descrito no art. 1.201 CC/2000, acima citado, segundo Venosa (2009, p. 69) “é empregado como *fato gerador do qual a posse deriva*”, configura estado de aparência que permite concluir estar o sujeito gozando de boa posse.

O modo de aquisição da posse pode ser originária ou derivada, segundo Diniz (2009, p. 67), a “aquisição originária da posse realiza-se independentemente de translatividade, sendo, portanto, em regra, unilateral, visto que independe e da anuência do antigo possuidor”, já a aquisição derivada requer a existência de uma posse anterior, que é transmitida ao adquirente, em virtude de um título jurídico, com a anuência do possuidor primitivo, sendo, portanto, bilateral.

Por fim, vale enfatizar o sentido de posse mansa e pacífica, ou seja, sem oposição, que deve ser exercida sem contestação de quem tenha legítimo interesse e sem interrupção. Assim sendo, a posse será mansa e pacífica quando não é perturbada pelo proprietário, de acordo com Pereira (2005, p. 120) “o possuidor não pode possuir a coisa em intervalos, intermitente, nem tela maculada de vícios ou defeitos”.

Em se tratando do Instituto Propriedade, na visão de Locke cabe ao Estado, como organização civil, a função unicamente de proteger a propriedade nas suas variadas facetas, “a preservação da propriedade é o objetivo do governo, e a razão por que o homem entra na sociedade” (LOCKE, 2001, p.156).

O cerne do conceito de propriedade em Locke é que ela é um direito natural, ou seja, já existia no estado de natureza, assim como o direito à vida e à liberdade, vale ressaltar que na visão do autor a propriedade, como dever único do Estado em protegê-la, decorre do período turbulento da Revolução Gloriosa na qual estava inserido e a luta da burguesia por emancipação política e limitação do poder dos governantes.

Para Rousseau (1997, p. 87) a propriedade configura a origem da desigualdade entre os seres humanos, pois assevera que:

O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer, 'isto é, meu' e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, assassinios, misérias e horrores não poupou ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: 'Defendei-vos de ouvir esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém.

Nesse sentido, a propriedade representa condição de existência e de liberdade de todo homem (MONTEIRO, 2003, p. 79), nasceu da convivência em sociedade, em face da necessidade de manutenção da ordem, muitas vezes ameaçada pelas disputas entre os indivíduos.

Essa concepção individualista do direito de propriedade tem a sua fundamentação nos ideais burgueses marcados pela ideia da prioridade da liberdade individual e sua proteção contra intervenção arbitrária do Estado, que formaram a base ideológica da Revolução Francesa.

Conclui-se, portanto, que a concepção de propriedade tinha um cunho individualista, próprio do contexto jurídico e político da época moderna, produto da exaltação das liberdades individuais e da mínima intervenção do Estado na organização social, e da Ideologia burguesa individualista e liberal, seguindo este mesmo raciocínio Bobbio (1992, p. 60) afirma que:

Concepção individualista significa que primeiro vem o indivíduo (o indivíduo singular, deve-se observar), que tem valor em si mesmo, e depois vem o Estado, e não vice-versa, já que o Estado é feito pelo indivíduo e este não é feito pelo Estado [...].

Mais tarde, Proudhon (1975, p. 11-12) caracteriza a propriedade como um “roubo”.

Tal autor explica que a propriedade é um direito civil, nascido da ocupação e sancionado pela lei; tal outro sustenta que ela é um direito nacional, tendo sua fonte no trabalho, e estas doutrinas, por mais opostas que pareçam, são estimuladas, aplaudidas. Eu afirmo que nem o trabalho, nem a ocupação e nem a lei podem criar a propriedade; que ela é um efeito sem causa: sou repreensível? [...] – A propriedade é um roubo!

Para Marx (1842, Parte 02) o direito burguês da propriedade passa a ser o maior alvo da crítica social.

A Revolução Francesa, por exemplo, aboliu a propriedade feudal em proveito da propriedade burguesa. O que caracteriza o comunismo não é a abolição da propriedade geral, mas a abolição da propriedade burguesa. Ora, a propriedade privada atual, a propriedade burguesa, é a última e mais perfeita expressão do modo de produção e de apropriação baseado nos antagonismos de classes, na exploração de uns pelos outros. Neste sentido, os comunistas podem resumir sua teoria nesta fórmula única: a abolição da propriedade privada. Censuram-nos, a nós comunistas, o querer abolir a propriedade pessoalmente adquirida, fruto do trabalho do

indivíduo, propriedade que se declara ser base de toda liberdade, de toda atividade, de toda independência individual. A propriedade pessoal, fruto do trabalho e do mérito! Pretende-se falar da propriedade do pequeno burguês, do pequeno camponês, forma de propriedade anterior à propriedade burguesa? Não precisamos aboli-la, porque o progresso da indústria já a aboliu e continua a aboli-la diariamente. [...]. Horrorizai-vos porque queremos abolir a propriedade privada. Mas em vossa sociedade a propriedade privada está abolida para nove décimos de seus membros. E é precisamente porque não existe para estes nove décimos que ela existe para vós. Acusai-nos, portanto, de querer abolir uma forma de propriedade que só pode existir com a condição de privar a imensa maioria da sociedade de toda propriedade. Em resumo, acusai-nos de querer abolir vossa propriedade. De fato, é isso que queremos. Desde o momento em que o trabalho não mais pode ser convertido em capital, em dinheiro, em renda da terra, numa palavra, em poder social capaz de ser monopolizado, isto é, desde o momento em que a propriedade individual não possa mais converter-se em propriedade burguesa declarais que a individualidade está suprimida. Confessais, pois, que quando falais do indivíduo, quereis referir-vos unicamente ao burguês, ao proprietário burguês. E este indivíduo, sem dúvida, deve ser suprimido. O comunismo não retira a ninguém o poder de apropriar-se de sua parte dos produtos sociais, apenas suprime o poder de escravizar o trabalho de outrem por meio dessa apropriação.

Discorrendo sobre direitos subjetivos e funções sociais, Cavedon (2003, p. 49) alude Leon Duguit e afirma que:

Os direitos subjetivos de caráter individualista são noções de ordem puramente metafísica, por basearem-se unicamente na vontade e na hierarquia de vontades, entendendo que não existem direitos subjetivos, mas sim funções Sociais. Aponta a ocorrência de uma transição do paradigma individualista e metafísico do Direito Moderno para um novo paradigma, mais realista, embasado na noção de funções que o indivíduo deve desempenhar enquanto membro da sociedade.

Duguit modificou definitivamente o entendimento da propriedade ao considerá-la não um direito subjetivo de caráter individual, mas uma Função Social. Em sua obra *Lãs Transformaciones del Derecho – Publico y Privado* procura demonstrar que o sistema jurídico de cunho individualista, baseado no direito subjetivo, não é o mais adequado para regular as situações sociais de cunho coletivo ao lado de necessidades individuais. Por este viés, a propriedade-função não detinha o caráter absoluto e intangível, e o proprietário era apenas o detentor de um bem, por sua vez pertencente à coletividade. Em oposição às doutrinas individualistas sustentadas até então, o autor defendeu que a propriedade é uma instituição jurídica que, como qualquer outra, formou-se para responder a uma necessidade econômica e, neste ensejo, evoluiu de acordo com tais necessidades (DUGUIT, 1975, p. 235).

Segundo o Novo Código Civil (sancionado em 2002), considera-se proprietário aquele que a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de

reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. De acordo com Tartuce (2005, p. 5), a propriedade está relacionada com os seguintes direitos ou faculdades dela decorrentes:

a) Direito de Gozar ou Fruir: consiste na retirada dos frutos da coisa principal, sejam eles frutos naturais, industriais ou civis como o aluguel, rendimento ou fruto civil, retirado de um bem móvel ou imóvel. b) Direito de Reivindicar ou Reaver: abrange o poder de mover demanda judicial para obter o bem de quem injustamente o detenha ou possua, mediante a ação reivindicatória, principal modalidade da ação petítória, aquela em que se discute a propriedade e que não pode ser confundida com as ações possessórias. c) Direito de Usar ou Utilizar: consiste na faculdade, não mais o poder, que o dono tem de servir-se da coisa e utilizá-la da maneira que entender mais conveniente, sem modificação em sua substância e não causando danos a terceiro. d) Direito de Dispor ou Alienar: consiste no poder de se desfazer da coisa a título oneroso ou gratuito, abrangendo também o poder de consumi-la ou gravá-la de ônus real (penhor, hipoteca e anticrese).

Nesse sentido, baseado no Código Civil de 2000, o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Fazendo a distinção entre posse e propriedade, pode-se inferir que esta é uma situação de direito, ancorada na lei, e a aquela é uma situação de fato, protegida pela lei. Perde-se a posse, quando cessa, mesmo contra a vontade do possuidor, o poder sobre o bem. Já a propriedade, perde-se por alienação, pela renúncia, por abandono, por perecimento e por desapropriação.

3.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Com o direito urbanístico a sociedade passou a dispor de um variado repertório de instrumentos de regularização fundiária para viabilizar a titulação da terra, alguns desses instrumentos têm caráter preventivo, pois referem-se a medidas a serem adotadas no sentido de ampliar o acesso à terra e a evitar novos assentamentos precários. Outras são essencialmente curativas, destinadas a resolver situações já consolidadas, pois, atuam diretamente na solução de problemas já instalados por meio da regularização plena dos assentamentos e reconhecendo os direitos de moradia já instalados nas cidades (ROLNIK, 2007).

Santoro e Cymbalista (2008, p. 80) incluem entre os instrumentos de caráter preventivos aqueles destinados a recuperar a valorização social da terra

urbana, como a outorga onerosa por alteração de uso e a outorga onerosa do direito de construir. Afirmam os autores que esses instrumentos devem ser considerados como instrumentos que influenciam a democratização do acesso a terra, que colaboram por combater a especulação imobiliária, a regular o mercado de terras e a promover a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização.

O Estatuto das Cidades elenca diversos instrumentos para que o Estado possa a política urbana e os classificados em: urbanísticos, jurídicos de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana.

Tais instrumentos estão elencados abaixo e podem ser divididos em:

Quadro 2 – Instrumentos urbanísticos

Instrumentos urbanísticos
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
IPTU progressivo no tempo
Desapropriação com pagamentos em títulos;
Outorga onerosa do direito de construir;
Transferência do direito de construir;
Operações urbanas consorciadas;
Direito de preempção;
Direito de superfície;
Consórcio imobiliário.

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 3 – Instrumentos jurídicos de regularização fundiária

Zonas especiais de interesse social
Usucapião especial de imóvel urbano
Concessão de uso especial para fins de moradia
Concessão de direito real de uso

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 4 – Instrumentos de democratização da gestão urbana

Estudo de impacto de vizinhança
Conselhos - sistemas de gestão democrática da política urbana
Audiências e consultas públicas
Conferências sobre assuntos de interesse urbano
Iniciativa popular de leis

Fonte: Elaborado pela autora.

Outros dispositivos legais abordam o tema, como por exemplo, a Lei Federal nº 11.977/2009, que trouxe à baila mais dois novos instrumentos de política urbana a listagem do artigo 4º, V do Estatuto da Cidade, são eles: demarcação urbanística e legitimação de posse, esse último por ser mais pertinente ao tema deste trabalho far-se-á uma abordagem, embora sucinta, mas relevante para compreensão e análise desse trabalho de pesquisa, juntamente com outros conforme elencados no Quadro 5:

Quadro 5 – Instrumentos de regularização fundiária

Instrumentos de regularização fundiária	Usucapião Especial de Imóvel Urbano
	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
	Concessão de Direito Real de Uso
	Direito de Superfície
	Alienação
	Desapropriação
	Legitimação na posse
	Zonas Especiais de Interesse Social

Fonte: Elaborado pela autora.

Usucapião especial de imóvel urbano é um instrumento utilizado para áreas particulares, cujos terrenos tenham área de até 250 m², ocupados há mais de cinco anos ininterruptos para fins de moradia e sem oposição, ou seja, seu objetivo visa beneficiar os possuidores de pequenos imóveis destinados à moradia, e que não dispõe de nenhum outro imóvel urbano ou rural sob seu domínio. Vale ressaltar

que esse mesmo direito encontra-se fundamentado no art. 1.240 do Código Civil e no artigo 9º da Lei Federal nº 10.257/2001 denominada Estatuto das Cidades.

Tem como fundamento o artigo 183 da Constituição Federal, que assim prescreve:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Carvalho Filho (2009, p. 125) entende que este instrumento tem dois ângulos de análise:

Numa primeira visão, trata-se de importante instrumento de política urbana, pois que visa à regularização fundiária de imóveis situados na zona urbana, sobretudo aqueles localizados em áreas de comunidade de baixa renda. A indefinição a respeito do domínio de imóveis urbanos atenta contra o processo de urbanização, e o usucapião serve exatamente para eliminá-la, proporcionando grau de desejável certeza ao sistema da propriedade urbana. De outro lado, essa modalidade de usucapião estampa poderoso instrumento de justiça social, permitindo àqueles que fazem do imóvel urbano o centro de sua moradia e de sua família a aquisição do domínio com compensação pelo uso efetivo, ininterrupto e imune a qualquer oposição. Afinal, não se pode esquecer que um dos objetivos da política urbana consiste em proporcionar segurança e bem-estar aos cidadãos, como averba o art. 1º, parág. único, do Estatuto. Podemos, pois, qualificar o instituto como forma de aquisição do domínio de imóvel urbano como instrumento de política urbana e de justiça social.

O possuidor pode acrescentar o tempo de posse de seu antecessor para fins de cumprimento do prazo de cinco anos. Pode acontecer na modalidade coletiva, que guarda guarita no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), em seu art. 10.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

O artigo 1.228, § 4º do Código Civil também trata da usucapião coletiva, nos mesmos moldes do artigo 10 do Estatuto da Cidade, essa modalidade de usucapião é exclusiva para os casos em que não for possível identificar individualmente o lote ocupado por cada morador, seu reconhecimento é obtido por meio da sentença de usucapião urbana, a qual servirá de título para registro no

cartório de registro de imóveis, onde deverá constar igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo acordo escrito entre os condôminos. De acordo com Afonso e Almendra (2003, p. 7):

Este dispositivo constitucional veio dar guarida ao imenso contingente dos sem-terra, favelados e cortiçados que povoam os grandes centros, garantindo a eles condições mínimas para a obtenção de um teto, sem o perigo sempre presente das desocupações violentas, dos despejos imotivados ou mesmo garantindo habitação com dignidade.

Salles (2007, p. 174) reconhece a utilidade e aplicação da usucapião individual, mas vê dificuldades no emprego da usucapião coletiva, pois esta exige organização dos próprios moradores e estes não conseguem organizar-se, principalmente nas áreas muito adensadas e pouco urbanizadas.

Segundo Probst (2011, p. 34), a usucapião especial urbana, individual ou coletiva, tem tratamento jurídico diferenciado, justamente porque tem como fundamento a busca pela justiça social e o direito à moradia para aqueles não detentores de bens imóveis.

Concessão de uso especial para fins de moradia é um direito reconhecido pela Constituição Federal, em seu artigo 183 e regulado pela Medida Provisória n.º 2220, publicada em 04 de setembro de 2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, sendo o instrumento hábil para a regularização fundiária de terras públicas, informalmente ocupadas pela população de baixa renda (ROLNIK, 2001).

Disciplina a concessão de uso especial para fins de moradia no seguinte sentido:

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão. (Medida Provisória n. 2.220/2001)

Deve ser aplicada a imóveis públicos, não se aplicando aos imóveis privados, ocupados há mais de cinco anos, até 30 de julho de 2001, com posse sem interrupção e oposição, com terrenos de no máximo 250 m², desde que localizados em área urbana, destinada à moradia e cujos posseiros não sejam proprietários de outro imóvel.

Também pode ser individual ou coletiva nos casos em que não for possível individualizar os lotes ocupados. É concedida gratuitamente pela via administrativa ou, em caso de recusa ou omissão do Poder Público, por via judicial.

A concessão por meio de termo administrativo ou por sentença judicial servirá para efeito de registro em cartório.

Essa medida trouxe um grande avanço para as ações de regularização fundiária, pois possibilita a regularização de áreas públicas e também por constituir-se em direito subjetivo, que constitui obrigação do poder público. Entretanto esta modalidade de concessão, nos moldes da Medida Provisória nº 2.220/2001, tem sua eficácia limitada às ocupações de áreas públicas anteriores a 30 de junho de 2001. Segundo Probst (2011, p. 63) o intuito dessa Medida Provisória foi determinar um marco legal para a ocupação irregular de áreas públicas, como se o simples fato da publicação da citada norma tivesse a faculdade de paralisar o processo de crescimento desordenado e descontrolado das cidades brasileiras.

Concessão de direito real de uso é instituída pelo Decreto-Lei nº. 271/1967, cuja redação originária possibilitava a concessão real de uso de terrenos públicos ou privados para fins de urbanização. Preservação das comunidades tradicionais ou interesse social em área urbana. Probst (2011, p. 56) afirma que “em pleno Regime Militar foi instituída uma política de concessão de uso de terras públicas, como política pública de cunho social”.

Esse instrumento jurídico adquiriu nova dimensão com o advento da Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, onde consta como instrumento jurídico de política pública urbana, dando maior dinâmica ao direito real de uso, ao permitir que o contrato celebrado entre o Poder Público e o concessionário tenha o mesmo status jurídico da escritura pública e possa servir de garantia para empréstimos relacionados à habitação, ou seja, no § 2º do artigo 4º e no artigo 48 rege que:

4º [...]

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Depreende-se, portanto, que nos casos de programa e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nesta área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, constituindo título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

O Código Civil no artigo 1.225, XII reconheceu o caráter de direito real da concessão de uso prevista no Decreto-lei nº. 271/1967.

Importante ressaltar que, com o advento da Lei federal nº. 11.481, de 31 de maio de 2007, importantes alterações foram introduzidas no Decreto Lei nº 271/1967, em especial a redação original do artigo 7º, que dispõe da seguinte redação:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Nesses termos, a concessão de direito real de uso é um contrato celebrado entre o Poder Público e os ocupantes, contrato este que pode ser por tempo limitado ou ilimitado, embora renovável. O mais razoável é que o contrato seja por tempo ilimitado, extinguindo-se, entretanto, caso o concessionário venha a dar ao imóvel outra destinação que não a de moradia para si próprio e para sua família, ou caso o concessionário venha adquirir a propriedade (ou a concessão de uso) de outro imóvel.

Acrescenta-se ainda que, o direito real de uso somente encontra amparo jurídico quando destinado à regularização fundiária de interesse social, à urbanização, à industrialização, à edificação, ao cultivo da terra, ao aproveitamento sustentável das várzeas, à preservação das comunidades tradicionais e seus meios

de subsistência ou às demais modalidades de interesse social em áreas urbanas. Fora de tais situações, há ilegalidade da concessão de uso.

Segundo Probst (2011, p. 59) esta modalidade de concessão “mostra-se importante instrumento de legitimação da posse e de segurança jurídica”, explica que:

O *caput* do artigo 7º do Decreto-lei nº 271/1967 trata da concessão de uso como direito real resolúvel justamente porque o Poder Público não transfere o domínio e o poder de dispor sobre o imóvel público, por expressa imposição constitucional do artigo 183 da Carta Republicana (vedação da usucapião de terras públicas). Assim, a resolatividade da concessão do direito real de uso pressupõe a manutenção da destinação do imóvel concedido pelo beneficiário, dentro das regras estabelecidas pelo contrato administrativo firmado entre o Poder Público e o concessionário. Caso haja desvio de finalidade, caberá ao Poder Público a resolução do direito real de uso.

A concessão pode ser conferida de forma gratuita, sem implicar a propriedade do imóvel, pois o título concedido, seja por via administrativa ou, em caso de litígio, por sentença judicial, servirá para efeito de regularização no cartório de registro de imóveis, tendo caráter de direito real, pelo qual se transfere o domínio útil, resolúvel, o que significa dizer que se extingue pelo descumprimento das condições de uso pactuadas em contrato. Transfere-se por atos *inter vivos* ou *causa mortis*, neste caso, os Entes federativos podem condicionar, na lei específica ou no instrumento de concessão do direito real de uso, a subordinação da transferência à prévia aprovação pelo Poder Público, para que se preserve a finalidade do uso do imóvel público. Por fim, também pode ser concedida sob forma coletiva.

O Direito de superfície foi introduzido inicialmente pelo Estatuto da Cidade, no ano de 2001, nos artigos 21 a 24, entretanto, somente a partir de 2003, com o advento do Novo Código Civil é que a matéria foi disciplinada no campo das relações civis, deste modo, existem dois diplomas legais que disciplina este instituto: o Estatuto da Cidade e o Código Civil.

Este instrumento jurídico segundo Probst (2011, p. 65):

Quando utilizado pelos órgãos componentes da Administração Direta e Indireta (autarquias, fundações públicas e os consórcios públicos de direito público), deverá obedecer às regras do Estatuto da Cidade (lei especial), sendo aplicadas as regras do Código Civil subsidiariamente.

O direito de superfície possui natureza de direito real (art. 1.225, II, do CC), assim como é suscetível de hipoteca (art. 1.473, X, do CC), o que demonstra a possibilidade de ser dado em garantia perante terceiros. Sua natureza é definida no artigo 21 da Lei Federal nº 10.257/2001-Estatuto da Cidade:

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Depreende-se assim que o direito de superfície permite que o proprietário de um imóvel urbano possa transferir para outras pessoas o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada em Cartório de Registro de Imóveis, pode ser de forma gratuita ou onerosa, transferível a terceiros por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, desde que não vedada no instrumento contratual.

Conseqüentemente, permite ao morador usufruir do solo, subsolo ou do espaço aéreo de uma determinada área, sem que seja transferida a propriedade do terreno. Aquilo que for construído pelo superficiário torna-se de sua propriedade, entretanto, o direito de superfície não significa que o morador tem direito ao solo, é de propriedade dele apenas o que for construído nele.

Em caso de extinção do direito de superfície acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, passam a pertencer ao proprietário, salvo se as partes houverem estipulado em sentido contrário no instrumento contratual (PROBST, 2011, p. 66).

A Alienação consiste na venda dos bens públicos para efeito de regularização fundiária, ocorre que o Código Civil em seu artigo 67 dispõe que os bens públicos são inalienáveis, isso significa que o são somente enquanto destinados ao uso comum do povo ou a fins administrativos especiais, isto é, enquanto tiverem afetação pública (destinação pública específica), como as praças, os materiais utilizados no serviço público, etc.

Entretanto, desafetados os bens públicos em decorrência de lei autorizativa, transformando-se em bens dominiais, poderão ser alienados como

qualquer bem de particular, desde que, a alienação atenda às disposições do art. 17 da Lei 8.666/93:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

As alíneas de “a” a “i” elencam os casos de dispensada: dação em pagamento, doação para outro órgão ou entidade da Administração Pública, permuta, investidura, venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública, e alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social por órgãos e entidades da Administração Pública.

Gouveia e Ribeiro (2008, p. 234) informam que a alienação não é muito utilizada para a regularização fundiária, mas pode ser instrumento útil para viabilizar a venda, para fins habitacionais, de prédios que tiveram uso especial destinados à administração direta ou indireta e que deixaram de ser utilizados.

A Desapropriação é considerada a forma mais drástica de intervenção do Estado na propriedade privada, sendo uma forma excepcional de aquisição de imóvel privado pelo poder público, sujeita a requisitos e condições constitucionais e legais, pois reflete o poder de “império” do Estado perante o particular (PROBST, 2011, p. 52).

Mello (2008, p. 856) ensina que o “fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual” e que o fundamento jurídico “corresponde à ideia do domínio eminente de que dispõe o Estado sobre todos os bens existente em seu território”.

Os fundamentos normativos constitucionais encontram-se nos arts. 5º, XXIV, 182, § 4º, III e 184 e parágrafos da Carta Magna de 1988. Já os fundamentos infraconstitucionais destacam-se o Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941, com as alterações posteriores, a Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962 e o Decreto-lei 1.075, de 22 de janeiro de 1970.

Segundo Mello (2008, p. 858) o texto normativo de 1941 é “a lei básica sobre desapropriação por necessidade e utilidade pública” e o segundo, de 1962, trata da “desapropriação por interesse social”.

Depreende-se que desapropriação pode ser utilizada em casos de necessidade, de utilidade pública, ou de interesse social, como é o caso da regularização fundiária, portanto, sem adentrar nas causas elencadas em cada diploma legal, pode-se caracterizar a desapropriação por necessidade pública como a urgência do Estado na realização de obras ou atividades que justifiquem a pronta transferência da propriedade privada, já a desapropriação por utilidade pública não possui a natureza de urgência, tal como na necessidade pública, sendo aquela devida pela simples conveniência do Poder Público na apropriação do bem. Finalmente, a desapropriação por interesse social firma-se na ideia da função social da propriedade, não se destinando à satisfação do aparelho estatal, mas da coletividade, isto é, na concepção da distribuição da propriedade e no direito fundamental à moradia (VENOSA, 2006, p. 254).

Probst (2011, p. 54) afirma que ‘o instituto da desapropriação mostra-se como importante ferramenta para a promoção das políticas públicas de regularização fundiária e urbanísticas e devido a “relevância para a concretização das políticas públicas”, faz com que este instrumento jurídico, “seja sempre lembrado pela Administração Pública, especialmente diante de seu caráter unilateral e expropriatório, de rápida e eficaz aplicação para a satisfação do interesse público”.

Entretanto, o autor alerta que este interesse público deve ser suficientemente forte para se sobrepor ao interesse particular, e deve, sempre, ser motivado. Não basta o Poder Público o desejo de desapropriação. É indispensável demonstrar seu interesse fundamentadamente, com a motivação do ato desapropriatório.

Melo (2008, p. 861) entende que a União, os Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios possuem competência para desapropriar, seja por interesse social, necessidade e/ou utilidade pública, entretanto, “a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, é única da União”, conforme estabelece o art. 184 da Constituição Federal.

A Legitimação na posse é o mais recente instrumento de regularização fundiária trazido pelo inciso V, do art. 4º da Lei n.º 11.977/2009, de 7 de julho de 2009. Probst (2011, p. 97) entende que este instrumento dá vida à regularização fundiária por interesse social, pois possibilita o parcelamento da área e o reconhecimento da usucapião administrativa.

É um ato exarado pela Administração Pública para reconhecimento da situação jurídica do possuidor, também chamada de “usucapião administrativa”, pois prescinde de qualquer intervenção judicial. Reza o inciso IV, art. 47 da Lei:

Art. 47 Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse;

Nesse sentido, a lei prevê instrumentos como a “demarcação urbanística”, procedimento administrativo pelo qual o poder público demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses, conforme dispositivo a seguir:

Art. 56. O poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social poderá lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação.

Essa demarcação é um dos procedimentos para a “legitimação na posse”, conceituada como o ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante, do tempo e natureza da posse. O título também pode ser conferido ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, desde que, devidamente cadastrado pelo Poder Público, conforme determina o art. 57 da Lei 11.977/2009 alterado pela Lei nº 12.424, de 2011:

Art. 59. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia.

§ 1º A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que:

I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural;

II - não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.

§ 2º A legitimação de posse também será concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado pelo poder público, desde que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado.

Probst (2011, p. 98) tratando da legitimação do título explica que:

A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor individual da posse direta para fins de moradia, ou da sua coletividade. Para tanto, o morador cadastrado deverá preencher os seguintes requisitos: não ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural e não ser beneficiário de legitimação de posse concedida anteriormente. A redação original da Lei federal n. 11.977/2009 trazia, ainda, a exigência de que o lote ou a fração ideal não poderia ser superior a 250m². Tal exigência foi suprimida pela Lei federal n. 12.424/2011, alargando o rol da legitimação de posse.

Importante destacar que o título de legitimação de posse tem sua maior relevância quando destinada a imóveis privados, pois permite estabelecer marco legal para o cômputo da usucapião em imóvel urbano, em sua via administrativa, assim, sua importância dá-se justamente por publicizar o reconhecimento de uma situação fática – a posse mansa e pacífica – em favor daquele ocupante de baixa renda, em documento elaborado pelo Poder Público, permitindo ao beneficiário seu registro junto ao Cartório de Imóvel.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) fazem parte do rol de instrumentos para a efetivação das políticas públicas urbanas, prevista no artigo 4º, inciso V, alínea “f”, do Estatuto da Cidade. As ZEIS devem estar previstas no Plano Diretor ou em lei municipal específica, sendo que, nas áreas demarcadas, devem ser aplicadas regras especiais de uso e ocupação do solo, com a finalidade de atender ao interesse social de promoção de moradia digna à população de baixa renda (PROBST, 2011, p. 54).

A Lei nº 11.977/2009, no inciso V, art. 47 ilustra a seguinte definição para este instrumento:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

Nesse contexto, depreende-se que a ZEIS, cujo papel é a verdadeira flexibilização das regras de parcelamento, uso e ocupação do solo (PROBST, 2011, p. 56), somente pode ser direcionada à implementação de políticas envolvendo a população de baixa renda, portanto, não sendo instrumento destinado a promover regularização fundiária de empreendimentos ou ocupações realizadas pela população não carente, sob pena de completa inversão do instituto da ZEIS e de ofensa aos princípios que o dirigem e fundamentam (direito à moradia, função social da propriedade e desenvolvimento das funções sociais da cidade) (idem, idem).

Probst (2011, p. 55) defende o papel das ZEIS, como instrumento de regularização fundiária, voltado para a população de baixa renda nos seguintes termos:

A ZEIS tem como objetivo incorporar a cidade clandestina à cidade legal, realizar a inclusão social e o acesso à moradia digna, incentivar as políticas de regularização fundiária e ampliar as ofertas de serviços e equipamentos urbanos. A flexibilização das limitações administrativas ligadas à propriedade urbana encontra amparo nos princípios constitucionais, que garantem o direito à moradia digna (art. 6º), a função

social da propriedade (art. 5º, XXIII) e ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem-estar dos cidadãos (art. 182). Não há quebra do princípio da igualdade, muito menos privilégio de uns em detrimento de outros. O que há, sim, é a busca do bem-estar da sociedade, já que todos têm interesse no pleno e equilibrado ordenamento territorial e na segurança jurídica no uso da propriedade.

Por meio do instituto os municípios podem definir os locais que receberão tratamento diferenciado na produção e análise de projetos de parcelamento do solo voltados para Regularização Fundiária. As áreas marcadas como ZEIS, segundo Scheid (2008), diminuem o interesse especulativo do mercado imobiliário, impedindo que o morador desse terreno seja assediado para vender sua propriedade regularizada por preço irrisório e termine, novamente, sem moradia.

3.5 DIREITO À MORADIA

A moradia é o espaço íntimo da pessoa, espaço onde se constrói sua identidade e onde há convívio com sua família e seus amigos. Do ponto de vista da representação social, a moradia é o “Lar”, que, por sua vez, tem suma importância na vida humana, pois é o berço de costumes, hábitos, caráter, crenças e morais de cada ser humano. Mais do que isso, a moradia é um bem essencial reconhecido constitucionalmente como indispensável para a dignidade do homem. Portanto, o direito à moradia é um direito humano e fundamental (STEFANIAK, 2010, p. 238).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos²², adotada e proclamada pela Resolução 217 A de 10 de dezembro de 1948, reconheceu a todo ser humano o direito à habitação relacionando-a a um padrão de vida adequado visando o bem-estar da família, ou seja, direito à moradia digna foi reconhecido e implantado como pressuposto para a dignidade da pessoa humana.

Assim, o direito à moradia passou a ser expressamente reconhecido por vários tratados e documentos internacionais, dentre esses, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1996), que foi promulgado pelo Brasil no Decreto 591 de 06 de julho de 1992. No artigo 11, do Pacto, os Estados Partes

²²Resolução 217 A, de 10/12/1948, Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

reconhecem o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, *in verbis*:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Por força da Emenda Constitucional nº 26/00 este direito foi recepcionado e propagado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, *caput*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Os direitos sociais, conhecidos como os direitos de segunda geração, foram consagrados como direitos fundamentais, na passagem do Estado Liberal, “consagrado pela expressão francesa *laissez-faire, laissez-passer*, para o Estado de Bem-estar social, também conhecido como *Welfare State*” (MEIRELES, 2008. p. 38).

Considerando que os direitos sociais estão na esteira dos direitos fundamentais do ser humano, tem-se, como decorrência, que eles subordinam-se à regra da auto aplicabilidade, ou seja, aplicação imediata conforme preceitua o artigo 5º, § 1º da Constituição Federal.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata

Entretanto não é o que acontece na prática, em tese apresentada no 1.º Encontro Brasileiro de Direitos Humanos, sobre o Direito à Moradia, Fernando Abujamra Aith (apud FERREIRA, FERNANDES, S/D) demonstra o problema enfrentado para assegurar a efetividade dos direitos sociais:

Os Direitos individuais possuem muito mais respaldo jurídico e garantias judiciais efetivas do que os direitos sociais. Enquanto existem instrumentos como o Habeas Corpus, Mandado de Segurança, o princípio da legalidade, entre outros, destinados à garantia do cidadão contra arbitrariedades estatais, verificamos a absoluta falta de instrumentos e garantias jurídicas que protejam, com a mesma eficácia, os direitos sociais, culturais e econômicos. Enquanto os direitos civis e políticos exigem, basicamente, uma abstenção por parte do Estado, os direitos sociais exigem uma ação efetiva do Estado.

Segundo a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013, p.9), “apesar do lugar de destaque que esse direito fundamental ocupa no sistema jurídico global, mais de um bilhão de pessoas, no Brasil e ao redor do mundo, se encontram alojadas inadequadamente”.

Como definir “moradia adequada”? Para responder a este questionário recorre-se ao Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define o que considera uma moradia adequada:

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta.
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (UNITED NATIONS, 1991 apud SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013, p. 13).

No site direitoamoradia.org²³ (s.d.), encontra-se uma pormenorizada explicação sobre este tema, nesse sentido, destacamos que todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas, a moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia

²³ http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt

elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros, o custo de aquisição ou aluguel devem ser acessíveis, de modo que não comprometa o orçamento familiar, de modo a impedir o acesso a outros direitos, como o direito à alimentação, ao lazer, a cultura etc., devendo ter tamanho adequado, proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas, também, deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc.

A moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios, e outras fontes de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado. A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação.

No item 2 da publicação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, intitulada “Por uma cultura de direitos humanos - direito à moradia adequada” (2013, p. 16), entende e explica que há equívocos quando se afiançar que o Estado deve garantir a moradia dos seus cidadãos, nos seguintes termos:

Um dos equívocos mais comuns associados ao direito à moradia adequada é a obrigatoriedade do Estado de construir habitação para toda a população, e que as pessoas sem habitação podem exigir automaticamente uma casa do governo. Apesar de os governos implantarem programas habitacionais, o direito à moradia adequada não obriga que o governo construa todo parque habitacional de uma nação. [...] O direito à moradia adequada abrange medidas que são necessárias para evitar a falta de moradia, proibir as remoções forçadas e a discriminação, focar nos grupos mais vulneráveis e marginalizados, garantir a segurança da posse a todos, e garantir que a habitação de todos seja adequada.

Por este documento, entende ainda que o “Estado tem três tipos de obrigações com relação ao direito à moradia adequada: a obrigação de se abster de atos que ofendam tal direito, de proteger a moradia contra a intervenção de terceiros

e de atuar para sua realização” (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013, p. 39).

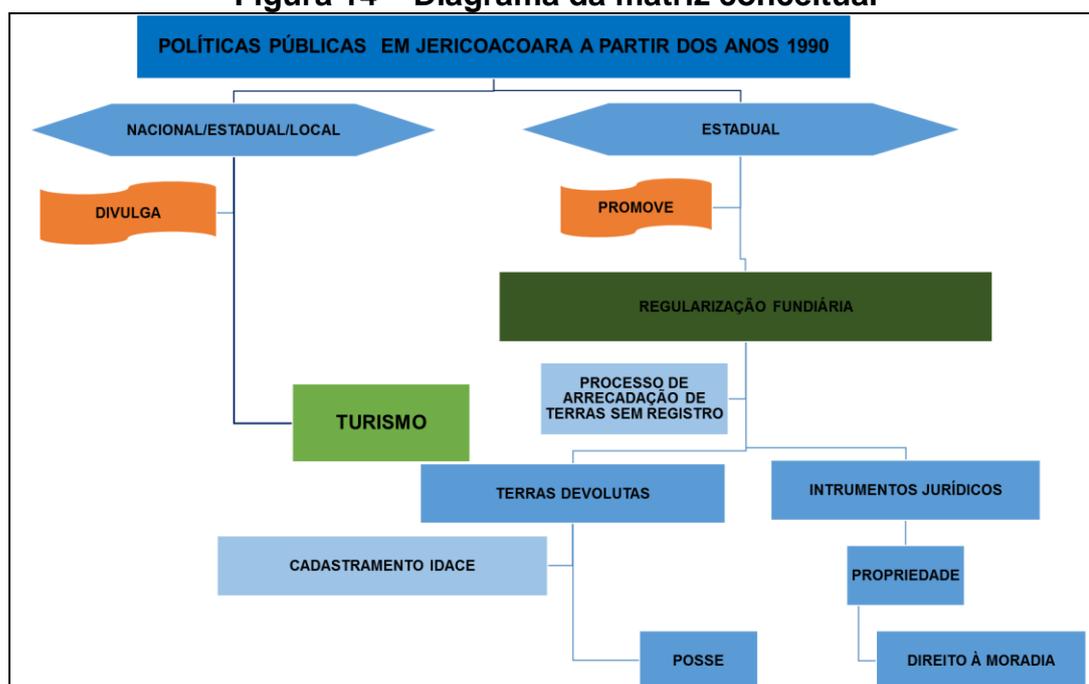
Depreende-se que o Estado Brasileiro tem um entendimento diverso do que seja “Direito à Moradia”, uma vez que este se consagrou no âmbito jurídico como direito humano e fundamental, muito embora conste no rol dos direitos sociais, conforme art. 6º da Constituição Federal de 1988.

De fato, se enfatizarmos os aspectos históricos e políticos do tema moradia constata-se que a mera afirmação jurídico-formal deste direito essencial está longe de significar a sua efetividade na sociedade contemporânea (STEFANIAK, 2010, p. 241), por esta lógica, pode-se compreender que, não é preciso de dados estatísticos para comprovar que existe um descompasso entre a legislação pertinente ao direito à moradia e a injusta e excludente estrutura social urbana brasileira (idem, idem).

A partir da base teórica, elaborou-se a seguinte matriz conceitual em formato de diagrama, que tem por finalidade apresentar os instrumentos administrativos e jurídicos utilizados na implementação da política pública de regularização fundiária ocorrido em Jericoacoara, cujo início ocorreu no ano 1997 por meio do Processo Administrativo nº. 95076047-1/95, conforme consta na Portaria nº 451/97, publicada no Diário Oficial em 21 de julho de 1997.

A elaboração do programa só foi possível porque o assunto entrou em pauta na agenda política governamental do estado, sendo impulsionado pela política pública de turismo, que acontecia em todos os níveis de poder.

Figura 14 – Diagrama da matriz conceitual



Fonte: Elaborado pela autora.

Os lotes que compunham o espaço geográfico de Jericoacoara não possuíam documentação legal, exceto salvo algumas exceções, nesse contexto, o Estado do Ceará, realizou o processo de arrecadação das terras, em 1998 e 2000, que não possuíam registro em cartório e as enquadraram como terras devolutas.

Após esse processo, o reconhecimento da posse foi realizado pelo o Estado do Ceará, tendo o IDACE como órgão responsável pela emissão dos instrumentos jurídicos de propriedade/domínio da propriedade para beneficiados, dentre esses: Título de domínio, Cessão de Direito Real de Uso e Escritura de compra e venda.

Os conceitos jurídicos desses instrumentos e de outros, foram abordados neste capítulo, assim como os conceitos de posse, propriedade e terra devoluta, isto permitirá maior compreensão sobre os procedimentos adotados pelo órgão responsável quando da distribuição dos títulos.

Os moldes em que foi elaborada e executada esta política não contemplou alguns institutos jurídicos aqui abordados, até porque esses não existiam na época. Trata-se de um processo de regularização fundiária urbana “especial”, como afirmou o Diretor de Operações do IDACE em entrevista realizada em 16 de novembro de 2016, possuindo um contexto específico e regramentos próprios, que serão relatados ao longo desta dissertação.

4 PROGRAMAS DO GOVERNO: TURISMO E REGULARIZAÇÃO DE TERRAS

Este capítulo propõe-se apresentar os principais atos governamentais em apoio a expansão do Turismo e a promoção de políticas de regularização fundiária a nível nacional e a nível estadual sendo organizado em dois subitens.

Destaca-se o peso econômico da atividade turística a nível nacional e no Estado do Ceará, explanando algumas medidas adotadas pelo Poder Público visando promover a expansão e o crescimento como atividade capaz de promover crescimento econômico, emprego e renda.

Em seguida, aborda-se o tema Regularização Fundiária, dando ênfase às medidas institucionais do governo brasileiro, apontando-se a criação do Ministério das Cidades, as Conferências de Desenvolvimento Urbano, a proposição do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano; a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), a discussão da Política Nacional de Regularização Fundiária e a disponibilização de recursos pelo governo federal para a habitação de baixa renda e as Políticas Públicas implantadas no Ceará visando a promoção da regularização Fundiária no Estado.

A atividade turística representa para os Governos Federal, Estadual e Municipal, importante fonte geradora de receita, emprego e renda. No folder digital “O melhor lugar para investimento em Turismo” afirma que o Governo Federal, com o apoio do Ministério do Turismo, investiu em infraestrutura de 2003 a 2015 US\$ 4,2 bilhões em mais de 17 mil obras (Ministério do Turismo, 2016, p. 2), em se tratando de eventos internacionais, organizou a Rio+20, a Jornada Mundial da Juventude, a Copa das Confederações FIFA de 2013, etapas do Campeonato Mundial de Fórmula 1, a Copa do Mundo FIFA de 2014 e, em 2016, como sede dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. Apresenta ainda os seguintes dados visando atrair investidores.

Figura 15 – Raio X do Turismo Brasileiro



Fonte: Ministério do Turismo (2016).

Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), no relatório do ano 2015, o Brasil está em 8^o lugar em investimento estrangeiro direto e em 5^o lugar no ranking das economias mais prospectivas para receber investimento entre 2015 e 2017 (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2016, p. 2).

As políticas públicas de turismo no Brasil têm como estratégias principais a descentralização, a gestão coordenada e o planejamento integrado e participativo. Incluída na estratégia de descentralização está a ideia de Regionalização do Turismo que, por sua vez, consiste em

Transformar a ação centrada na unidade municipal em uma política pública mobilizadora, capaz de provocar mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar o processo de desenvolvimento local e regional, estadual e nacional de forma articulada e compartilhada (BRASIL, MTur, 2004, p. 11).

No ano de 1995, foi criado o PRODETUR ou Programa de Desenvolvimento do Turismo com o plano "Brasil em Ação" no governo Fernando Henrique Cardoso teve como objetivo principal permitir a expansão da atividade turística de forma planejada e sistêmica, a partir da definição de macro estratégias de atuação previamente definidas, com o claro sentido de integrar a mão-de-obra

local nesse processo de desenvolvimento, aumentando, por fim, a participação do turismo na economia.

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo, lançado pelo Ministério do Turismo em 2013, apresentava-se “como um eixo norteador nacional e tem como propósito a interação das ações com os demais programas e setores que conformam a gestão descentralizada do turismo”.

No Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes (2013), foi estruturado pelo Plano Nacional de Turismo 2013-2016, consta um breve histórico das Políticas Públicas do Governo Brasileiro voltados para o setor de turismo desde 1994, onde teve início o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, este tem por finalidade “dinamizar o desenvolvimento da atividade turística em âmbito municipal”, afirma ainda que após a avaliação desse programa constatou-se que o mesmo “transformou-se em um movimento nacional capaz de mobilizar agentes e produzir resultados, que possibilitaram avançar para a abrangência territorial como estratégico para o fomento das atividades do turismo no País”. Com base nas informações contidas neste Programa e complementando com o que dizem outros autores, descreve-se um pequeno histórico sobre Políticas Públicas de Turismo no Brasil.

Na década de 1990, foram instituídos pelo governo federal por meio da EMBRATUR programas e projetos que visavam o desenvolvimento sustentável do turismo, dentre eles, destacamos o PRODETUR-NE, que é um programa no qual o governo intervém na Região Nordeste por meio de infraestrutura básica, instalação de equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos.

No ano de 2003, especificamente sob a gestão do Governo Lula, foi reestruturado o Plano Nacional de Turismo, criou-se o Ministério do Turismo (MTUR), composto pela Secretaria de Políticas de Turismo, a Secretaria de Programas de Desenvolvimento e o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR).

Em abril de 2004, com a implantação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, “constitui-se em uma política pública, em âmbito territorial, a partir do Plano Nacional do Turismo 2003-2007”, considerado estratégico para a consecução da Política Nacional de Turismo, centrou-se no propósito de que sua execução, de forma descentralizada e regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo, repercutisse, positivamente, nos resultados socioeconômicos do território.

Dentre os resultados apresentados deste programa, segundo o Ministério do Turismo (2013, p. 18) cita-se:

O fortalecimento do processo de gestão compartilhada, capaz de representar a diversidade e pluralidade dos segmentos sociais; as políticas públicas focadas no desenvolvimento sustentável por meio de diálogo com os agentes de mercado; a oferta turística ampliada, qualificada e diversificada; as iniciativas de apoio à roteirização e integração da produção associada ao turismo, como necessárias para a qualificação e diversificação da oferta; a formação dos gestores públicos, agentes da cadeia produtiva do turismo e da rede de interlocutores do programa, por meio do Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo, a exemplo do Curso a Distância de Regionalização do Turismo e a estratégia de definição dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, priorizados pelo Plano Nacional do Turismo 2007-2010.

Em 2007, o Plano Nacional de Turismo proposto no início do governo do presidente Lula foi substituído por um novo Plano Nacional de Turismo – PNT 2007 – 2010, estruturado por um conjunto de macroprogramas e programas que, alinhados com os programas e as ações do Plano Plurianual de Governo, estabelecem, segundo o documento, as condições para a sua efetivação no âmbito do governo federal.

Os 08 (oito) macroprogramas, que Silva *et al.* (2013, p.6) define como desdobramentos temáticos agregados, escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os relacionados à formulação e implementação da Política Nacional de Turismo, a saber: Informação e Estudos Turísticos, Planejamento e Gestão, Logística de Transportes, Regionalização do Turismo, Fomento à Iniciativa Privada, Infraestrutura Pública, Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos e Promoção e Apoio à Comercialização.

Segundo o Ministério do Turismo (2013, p. 23):

O Plano Nacional de Turismo 2007-2010 priorizou 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional e estabeleceu como uma de suas metas estruturá-los para obtenção de padrão de qualidade internacional, em um período de quatro anos.

Em 2008, foi sancionada a Lei do Turismo (nº. 11.771), tornando-se, portanto, referência na gestão pública do setor, pois, em virtude de trazer no seu bojo o marco regulatório definindo competências e responsabilidades do poder público e de toda a cadeia produtiva do turismo, garantindo a gestão ética, responsável, transparente e cidadã.

Em 2010, segundo o Ministério do Turismo (2013, 19), promoveu-se ações no sentido de avaliar os resultados do Programa de Regionalização do

Turismo, nesse contexto, no ano de 2011 inicia-se com a revisão de processos, avaliações de resultados das ações do governo, propondo redirecionamentos e permanência de programas e estratégias em curso. Já o ano de 2012 foi marcado pela retomada das ações da rede de cooperação por meio de debates e realização de oficinas junto às “instituições de ensino, com a participação de especialistas, dos Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização e representantes dos destinos turísticos”.

O ano de 2013 inicia-se com a realização de uma consulta pública, possibilitando a participação ativa da sociedade na construção dessa política pública de turismo do País, e finalmente incorpora os resultados no Plano Nacional de Turismo 2013-2016 e segundo o Ministério do Turismo (2013, p. 20):

Responde às demandas e está “de acordo com as orientações do Governo Federal e alinhado ao Plano Plurianual 2012-2015”. Ele define as contribuições do setor para o desenvolvimento econômico, social e a erradicação da pobreza. Tem ainda como insumo básico o Documento Referencial – Turismo no Brasil 2011-2014 e destaca, no âmbito da gestão, as diretrizes que devem nortear o desenvolvimento do turismo brasileiro, como a ampliação da participação e do diálogo com a sociedade; a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção da sustentabilidade; o incentivo à inovação e ao conhecimento; a regionalização como referência territorial para o planejamento; e o monitoramento e avaliação contínuos desse processo.

O Plano Nacional de Turismo 2013-2016 estruturou o Programa de Regionalização do Turismo, segundo o Ministério do Turismo (2013, p.23), aquele “reflete as aspirações da sociedade, recupera a determinação da ação do Estado e torna possível o surgimento das diversidades dos territórios, transformando-as em economia poderosa, capaz de gerar o estado do bem-estar”. Afirma ainda, que o mesmo, encontra-se qualificado a partir das proposições advindas de discussões realizadas no âmbito do Sistema Nacional de Turismo, das equipes técnicas do Ministério do Turismo, das avaliações oriundas das instâncias de governança, da Rede Nacional de Regionalização e, por último, da consulta pública.

O Programa de Regionalização do Turismo, instituído pela Portaria nº 105, de maio de 2013, em seu Art. 1º afirma que este tem como objetivo apoiar a gestão, estruturação e promoção do turismo no País, de forma regionalizada e descentralizada, *in verbis*:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Regionalização do Turismo com o objetivo de promover a convergência e a articulação das ações do Ministério do Turismo e do conjunto das políticas públicas setoriais e locais, tendo como foco a gestão, estruturação e promoção do turismo no Brasil, de

forma regionalizada e descentralizada, alinhado aos princípios da Política Nacional de Turismo, estabelecidos pela Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008.

Segundo o Ministério do Turismo, “o primeiro passo adotado para a retomada do processo de regionalização do turismo do País foi a realização do remapeamento das regiões turísticas brasileiras”, desta ação, resultou o lançamento do documento intitulado “Mapa do Turismo”, instituído pela Portaria nº. 313, do Ministério do Turismo, vale ressaltar que este documento não inovou, mas afinou o que existia, conforme segue:

O Mapa da Regionalização do Turismo, nas suas três edições (2004, 2006 e 2009), contribuiu significativamente para a identificação das regiões turísticas do Brasil, orientando a atuação do Governo Federal no território brasileiro. Entretanto, este conjunto de informações não identificava o nível de desenvolvimento turístico das regiões e municípios, não oferecendo, dessa forma, subsídios para a tomada de decisões estratégicas (Ministério do Turismo, 2013, p. 33)

Para a elaboração do “novo” Mapa do Turismo Brasileiro, um dos caminhos percorridos foi a categorização dos Municípios inseridos na região turística do mapa. Nesse diapasão, esclarece-se o significado de categorização, que segundo o Ministério do Turismo (2013, p. 15): “É um instrumento para identificação do desempenho da economia do turismo dos municípios inseridos nas regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro”. Este instrumento encontra-se previsto na Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015, o Art. 4º descreve o seu objetivo:

Art. 4º A categorização tem por objetivo subsidiar a tomada de decisões estratégicas da gestão pública e orientar a elaboração e implementação de políticas específicas para cada categoria de municípios, de modo a atender suas especificidades, a partir do desempenho da economia do turismo.

No Art. 3º desse documento, trata da formação dos grupos, *in verbis*:

Art. 3º Os municípios das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro foram agrupados em cinco diferentes categorias, definidas como A, B, C, D e E, conforme resultado obtido na análise de cluster.

Os resultados da categorização resultaram no Mapa do Turismo Brasileiro 2016, que conta com 2.175 municípios, organizados em 291 regiões (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2016, p. 3,4), indicam, ainda, a formação de cinco grupos, ou seja, que os Municípios foram agrupados em 05(cinco) categorias diferentes definidas como “A”, “B”, “C”, “D” e “E”. A categoria “A” representa o maior fluxo turístico e maior número de empregos e estabelecimentos no setor de hospedagem, e em ordem decrescente a categoria “E” representa os municípios que não possuem fluxo

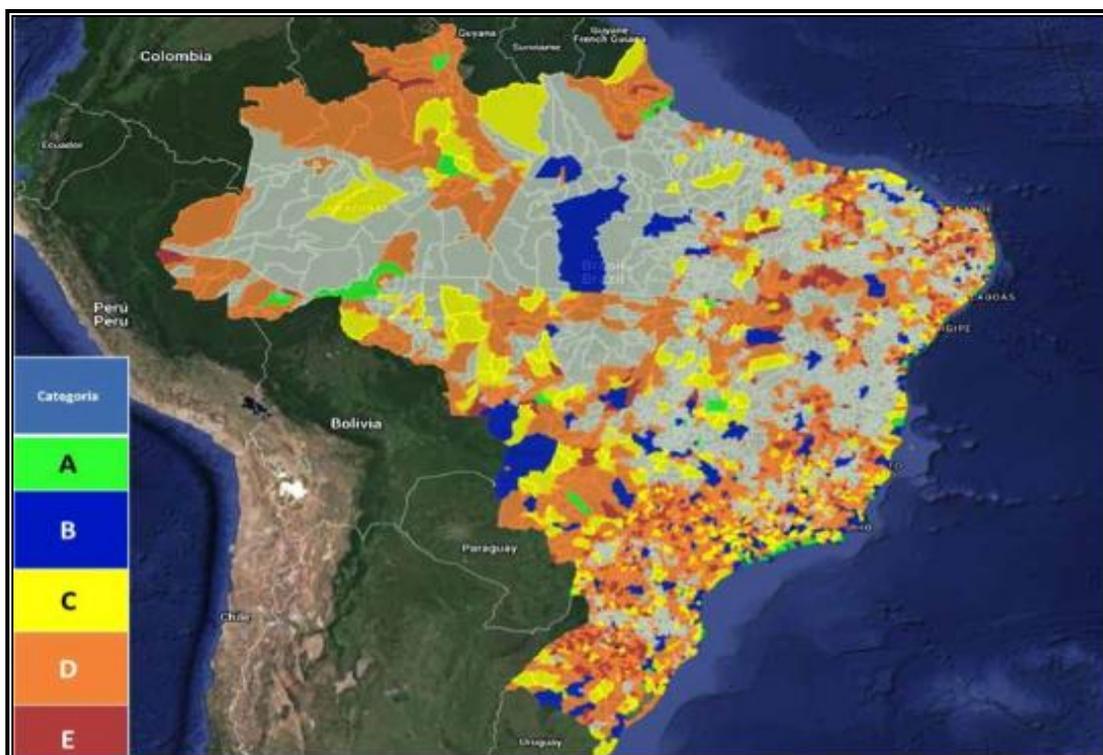
turístico expressivo e nem empregos e estabelecimentos formais no setor de hospedagem (idem, idem). A Tabela 2 revela o número de Municípios e suas respectivas categorias e no Mapa 1 apresenta a categorização dos municípios, segundo dados do Ministério do Turismo (2013, p. 19):

Tabela 2 – Número de municípios e suas respectivas categorias

CATEGORIA	NºDE MUNICÍPIOS	% DE MUNICÍPIOS DO MAPA
A	51	1,52%
B	167	4,99%
C	504	15,1%
D	1.841	55,04%
E	782	23,38

Fonte: Adaptado de Ministério do Turismo (2013).

Mapa 1 – Categorização dos municípios inseridos no Mapa da Regionalização



Fonte: Adaptado de Ministério do Turismo (2013).

A partir dos dados coletados, o Ministério do Turismo (2013, p. 20) fez a seguinte análise:

Observa-se uma grande concentração de casos nas categorias D e E que, de forma conjunta, representariam mais de 75% dos municípios analisados. Entende-se que esse resultado reflete a realidade, uma vez que, na grande maioria dos casos, o turismo encontra-se em estágio inicial. Por outro lado, nota-se que os municípios inseridos na categoria A (incluindo as capitais) respondem por 47% da estimativa de fluxo de turistas domésticos e 82% da estimativa de fluxo de turistas internacionais do Brasil. Se somadas, as categorias A e B respondem por 68% da estimativa do fluxo de turistas domésticos e por mais de 96% da estimativa do fluxo de turistas internacionais no País.

De acordo com o mapa, aproximadamente 21,6% (722) dos municípios estão nas categorias “A”, “B” e “C”. Esses municípios concentram 93% do fluxo de turistas doméstico e 100% do fluxo internacional. Os demais 2.623 municípios (78% aproximadamente do total) estão nas categorias “D” e “E”. Esses destinos não possuem fluxo turístico nacional e internacional expressivo, mas, segundo o governo, alguns possuem papel importante no fluxo turístico regional e precisam de apoio para a geração e formalização de empregos e estabelecimentos de hospedagem.

Outros dados importantes revelam que o setor turístico movimentou R\$ 492 bilhões no Brasil no ano de 2014, entre atividades diretas, indiretas e induzidas, de acordo com novos dados divulgados pelo Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC), respondeu, ainda por 8,8 milhões de empregos diretos e indiretos no país em 2014, ou 8,8% do total de postos (Ministério do Turismo²⁴, 2015).

Em 2014, a entrada de divisas obtida com o turismo dos visitantes internacionais somou US\$ 7,476 bilhões, segundo dados do Banco Central _US\$ 6,914 bilhões com viagens internacionais, na conta turismo, e US\$ 562 milhões com a venda no exterior de passagens aéreas pelas empresas brasileiras de aviação. Segundo o Ministério do Turismo – EMBRATUR (2015), na comparação com os principais produtos de exportação que geram receita para o Brasil, esse valor colocaria os serviços turísticos na quarta posição, à frente da receita obtida com venda de açúcar de cana, farelo e resíduos da extração de óleo de soja, carne de frango, café cru em grãos e automóveis de passageiros.

Segundo o site do jornal G1 “o número de turistas estrangeiros que visitaram o Brasil em 2015 caiu 1,9% na comparação com 2014”, entretanto vale ressaltar que em 2014 com o evento Copa do Mundo de futebol no Brasil, registrou-

²⁴ Mais informações no site <http://www.brasil.gov.br/turismo/2015/03/turismo-movimenta-r-492-bilhoes-no-brasil-em-2014>

se a entrada de 6,429 milhões de viajantes internacionais, os desembarques representaram um crescimento de 10,6% sobre os 5,813 milhões de passageiros recebidos em 2013, segundo informações do Jornal Valor Econômico²⁵.

Em outro site²⁶, este do Governo Federal “Brasil 2016”, a expectativa é de que entre 300 mil e 500 mil visitantes estrangeiros visitem o Brasil antes, durante e depois dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. Segundo o presidente da Embratur²⁷:

O Brasil tomou uma posição política e institucional muito forte. Com o Rio 2016, nós vamos aumentar o fluxo de turistas nacionais e bater os recordes com visitantes internacionais. Os grandes eventos são oportunidades únicas de entrada do país na grande competitividade do setor no mercado internacional. (BRASIL 2016)

O Relatório Brasil 2015 - Índice de Competitividade do Turismo Nacional traz uma mensagem do Ministro do Turismo (2015, p. 7) nos seguintes termos:

O Brasil representa, hoje, a 9ª economia turística do mundo, segundo o World Travel & Tourism Council (WTTC). Por ano, o turismo movimenta, direta e indiretamente, 9,6% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou o equivalente a cerca de R\$ 492 bilhões. Gera em torno de 3 milhões de postos de trabalho em 52 ramos de atividade econômica, como hospedagem, alimentação, agências de viagens, setor aéreo, entre outros, congregando empresas de todos os portes.

O Ministério do Turismo, por meio da EMBRATUR²⁸ (2015), divulgou que o Brasil é um dos destinos turísticos mais completos do mundo, com ofertas que incluem os segmentos de sol e praia, ecoturismo e aventura, cultura, negócios e eventos, esportes e LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais)”. Para o Ministério do Turismo, a segmentação é entendida como:

Uma forma de organizar o turismo para fins de planejamento, gestão e mercado. Os segmentos turísticos podem ser estabelecidos a partir dos elementos de identidade da oferta e também das características e variáveis da demanda. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2006, p. 34)

O Governo Federal no livreto “Segmentação do Turismo e o Mercado”, publicado pelo Ministério do Turismo em 2010, justifica da seguinte forma a adoção da política de segmentação do turismo:

O comportamento do consumidor de turismo vem mudando e, com isso, surgem novas motivações de viagens e expectativas que precisam ser atendidas. Em um mundo globalizado, onde se diferenciar adquire importância a cada dia, os turistas exigem, cada vez mais, roteiros turísticos

²⁵ Informações adicionais: <http://www.valor.com.br/empresas/4126920/puxado-pela-copa-movimento-de-turistas-cresce-106-no-brasil-em-2014>

²⁶ <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/pais-sede/melhorias-nos-servicos-e-na-infraestrutura-turistica>

²⁷ Vinícius Lummertz.

²⁸ http://www.embratur.gov.br/piembraturnew/opencms/salaImprensa/artigos/arquivos/Turismo_contribui_com_9_do_PIB_mundial.html

que se adaptem às suas necessidades, sua situação pessoal, seus desejos e preferências.

O Ministério do Turismo reconhece essas tendências de consumo como oportunidades de valorizar a diversidade e as particularidades do Brasil. Por isso, propõe a segmentação como uma estratégia para estruturação e comercialização de destinos e roteiros turísticos brasileiros.

Vale lembrar que as políticas públicas de turismo, incluindo a segmentação do turismo, têm como função primordial a redução da pobreza e a inclusão social. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2010, p. 9).

Muito embora, a existência de vários segmentos turísticos, far-se-á uma abordagem mais aprofundada no segmento turístico denominado “sol e praia”, por ser este o que melhor caracteriza o tipo de turismo desenvolvido no local objeto desta pesquisa.

Em todo país o processo de expansão do Turismo de Sol e Praia se consolida nos anos 70 com a construção de segundas residências no litoral (B Moraes, 1995). O Ministério do Turismo (2010, p. 14) afirma que segmento surge no Rio de Janeiro, na faixa de Copacabana, se expande para as outras áreas das regiões Sudeste e Sul, e posteriormente para todo o litoral brasileiro. A região Nordeste, se destaca como destino de Turismo de Sol e Praia do Brasil, principalmente por suas características climáticas de sol e calor o ano todo (idem, idem).

Todos os nove Estados que compõe a Região Nordeste estão presente no Relatório Brasil 2015 – Índice de Competitividade – Destinos Pesquisados, outra informação a ser retirada deste dado refere-se aos destinos, no Estado de Alagoas estão contempladas Maceió e Maragogi, em Pernambuco o Arquipélago de Fernando de Noronha e Recife, no Ceará os municípios de Aracati, Fortaleza e Jijoca de Jericoacoara, todos os destinos citados possuem em comum praias, água sol e calor.

Mapa 2 – Região Nordeste, destinos turísticos



Fonte: Adaptado de Ministério do Turismo – Relatório Brasil (2015).

O Ministério do Turismo (2010, p. 14) define o turismo de sol e praia como sendo as “atividades turísticas relacionadas à recreação, entretenimento ou descanso em praias, em função da presença conjunta de água, sol e calor”.

Segundo pesquisas de Hábitos de Consumo do Turismo do Brasileiro²⁹ (realizadas entre os dias 17 de junho e 07 de julho de 2009), no Item “Roteiros Preferidos” quando se pergunta: Qual o tipo de lugar que você mais gosta de visitar em suas viagens turísticas no Brasil? Obteve-se as seguintes respostas: 64,9% dos clientes e 68,2% dos clientes potenciais atuais optaram por praia, em detrimento as opções de campo, cidades históricas, campo, etc.

O segmento atrai cerca de 1,7 milhão de visitantes estrangeiros e 27 milhões de brasileiros, de acordo com o Ministério do Turismo. Um levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisas, Estudos e Capacitação em Turismo (Ipeturis) no final de 2013 revelou que dos cinco destinos nacionais mais vendidos pelas

²⁹ Metodologia utilizada: Turistas brasileiros maiores de 18 anos, das classes A, B, C e D, com os seguintes perfis: 1. Clientes atuais: consumidores que compraram serviços de turismo em pacotes ou em partes nos últimos dois anos; 2. Clientes potenciais: consumidores que podem vir a comprar serviços e produtos turísticos em pacotes ou em partes nos próximos dois anos.

agências consultadas, quatro são cidades nordestinas com forte tradição no segmento sol e praia.

Outro dado importante revelado na pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos da USP (NEREUS) elaborado pelos pesquisadores Haddad, Porsse e Rabahy (2011, p. 10), mostra que o turismo doméstico brasileiro promove uma significativa transferência de renda do Sudeste (região mais rica) para o Nordeste (região mais pobre), favorecendo a redução da desigualdade regional no País. O estudo avaliou o papel redistributivo das despesas de consumo dos turistas, buscando quantificar os ganhos (ou perdas) econômicos líquidos associados tanto ao aumento de consumo na região de destino quanto à redução de consumo na região de origem. Como principal resultado tem-se que o Nordeste é um “ganhador líquido”, percebendo um ganho de aproximadamente R\$ 5,0 bilhões sobre o nível de produção dos setores econômicos. Já o Sudeste, principal consumidor de turismo no Nordeste, configura-se como um “perdedor líquido”, percebendo uma redução de aproximadamente R\$ 4,0 bilhões no nível de produção.

Em 2015 o Ministério do Turismo publicou pesquisa de “Hábitos de Consumo do Turismo do Brasileiro”, entre os destinos escolhidos pelos entrevistados, o Nordeste apareceu em primeiro lugar com 37,4% da preferência, contra, 30,3% do Sudeste, 21,2% do Sul, 8,9% do Centro-Oeste e 2,1% do Norte. O Estado do Ceará, nesta mesma pesquisa, ficou em segundo lugar com 7,8%, abaixo, da Bahia que obteve a preferência de 11,6% dos entrevistados.

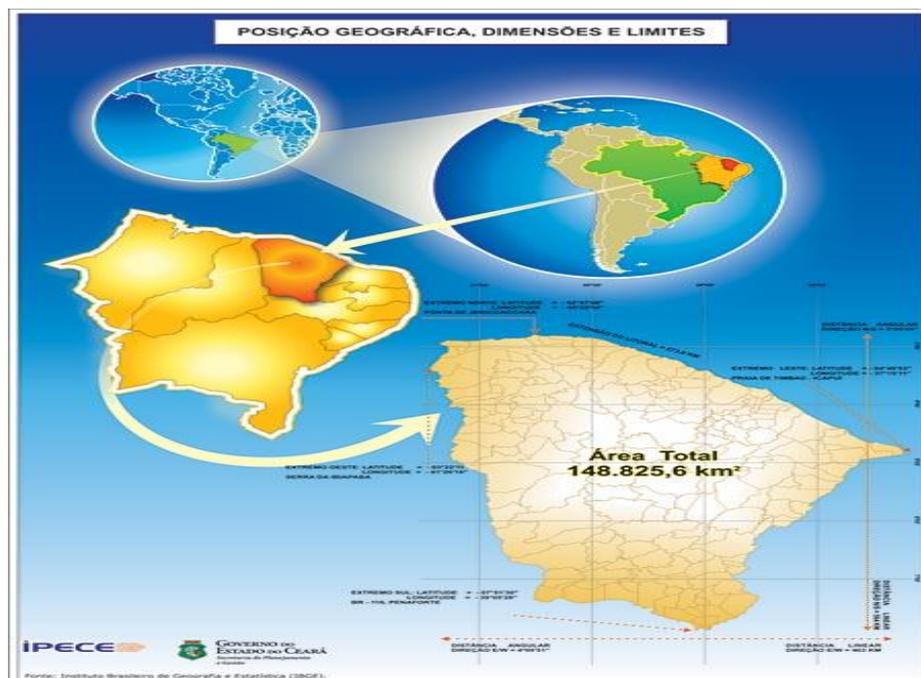
Com praias e sol praticamente o ano todo, o Ceará é um dos roteiros destacados pelo Ministério do Turismo, como se verificou, assim sendo, e sendo um tema pertinente à pesquisa, a seguir, far-se-á uma breve introdução das características da região, para em seguida descrever as políticas e ações públicas a nível estadual que foram e são implantadas com o objetivo de promover o Turismo no estado.

4.1 A POSIÇÃO DO CEARÁ COMO DESTINO TURÍSTICO

O Ceará está localizado na região Nordeste do Brasil, limitando-se a Norte com o Oceano Atlântico; ao Sul com o Estado de Pernambuco; a Leste com os Estados do Rio Grande do Norte e Paraíba e a Oeste com o Estado do Piauí. O

Estado possui uma área de 148.886,3 km², equivalente a 9,58% da área pertencente à região Nordeste e 1,75% da área do Brasil. Desta forma, o Ceará é o 4º maior da região Nordeste e o 17º entre os Estados brasileiros em termos de extensão territorial (IPECE, 2015).

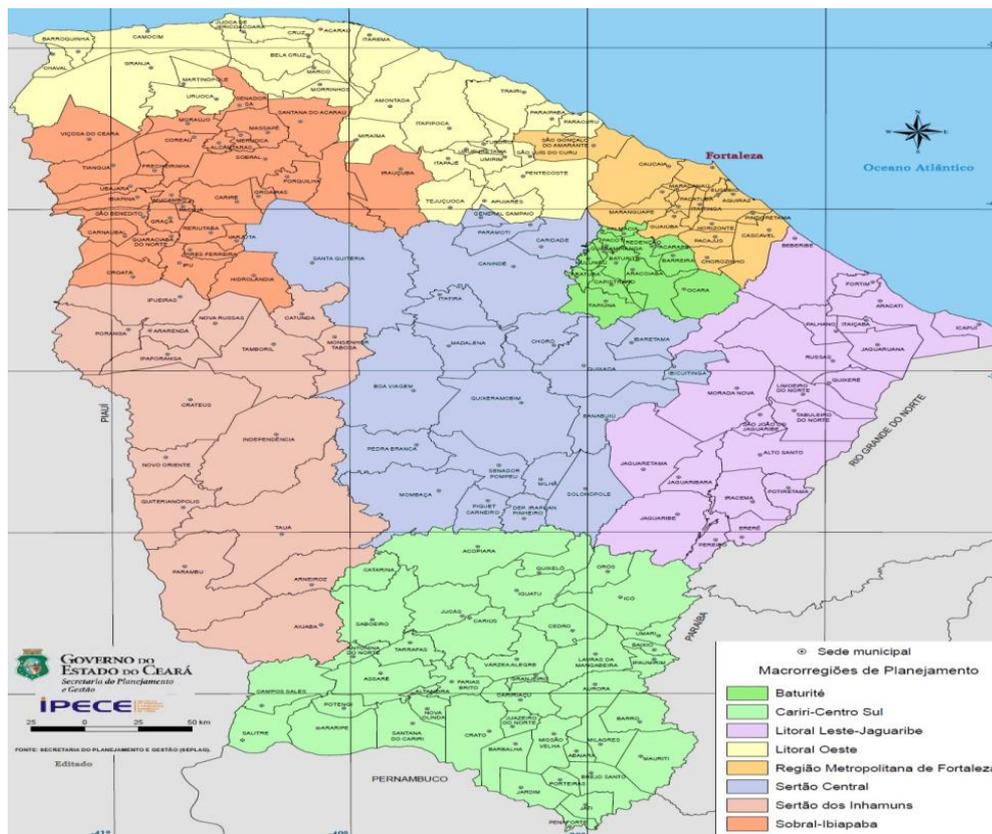
Figura 16 – Posição Geográfica



Fonte: Adaptado de IPECE (2015).

No que tange a Divisão Político-Administrativa, o Estado é composto por 184 municípios, sendo os de maior extensão territorial: Santa Quitéria (4260,5 km²), Tauá (4.018,2 km²), Quixeramobim (3.275,6 km²), Independência (3.218,7 km²) e Canindé (3.218,5 km²), das 20 Microrregiões Administrativas, destacando-se as Regiões Metropolitanas de Fortaleza e do Cariri, constituídas de 19 e 9 municípios respectivamente (IPECE, 2015, p. 27).

Mapa 3 – Estado do Ceará, divisão política



Fonte: Adaptado de IPECE (2016).

O clima predominante no estado é o Tropical Quente Semiárido, abrangendo 98 (53%) das 184 sedes municipais, no estado encontram-se implantadas 69 unidades de conservação (Federais, Estaduais, Municipais e Particulares) (IPECE, 2015, p. 28), entre elas a APA da Lagoa de Jijoca e o Parque Nacional de Jericoacoara.

Segundo o IPECE (2015) o turismo para o Ceará constitui-se em uma das principais atividades econômicas desenvolvidas no Estado gerando emprego, renda e trazendo à inclusão social.

Por sua vez, Coriolano (2006, p. 49) assegura que o território cearense, no início da década de 1990, emerge como polo receptor de turismo, mudando inclusive a sua fisionomia de um Estado “pobre e pedinte para um Ceará bonito, agradável, ensolarado e acolhedor, propício ao turismo”.

O Governo das Mudanças mudou a imagem do sol causticante da seca, que queima a pele dos agricultores, para a imagem dos corpos bronzeados e dourados por este mesmo sol, mas praias da costa cearense (idem, 73). São políticas que se desenrolaram até os primeiros anos do século XXI, período em que o turismo se instalou

mais intensamente no Ceará, correspondente à chamada “era dos empresários”, substituta da “era dos coronéis” (Idem, p. 59).

Afirma ainda, que o apoio e os investimentos governamentais no turismo no Ceará tiveram como “respaldo a base teórica de sua contribuição ao desenvolvimento regional e diminuição das desigualdades regionais”.

Nascimento (2014, p. 31), em seu livro, faz duras críticas, contra os discursos políticos que fala sobre desenvolvimento na Vila de Jericoacoara:

Desenvolvimento tem sido confundido nos discursos políticos com crescimento urbano. Sobre núcleos litorâneos como Jericoacoara que cresce e se urbaniza rápido e desenfreadamente. [...] O desenvolvimento é quando todos os residentes da comunidade buscam caminhos para ser protagonista e não mero expectador como acontece com a população nativa de Jericoacoara.

Nessa ótica de análise é importante observar o pensamento de Coriolano (2006, p. 59) quando estuda a realidade do turismo no Ceará, quando distingue os diversos atores sociais envolvidos:

Na realidade do turismo no Ceará, podem ser distinguidos vários atores sociais. Em primeiro lugar, os turistas – esses desejam brincar, desfrutar os entretenimentos, consumir os lugares; alguns buscam também fortalecer os contatos sociais. Os empresários do turismo – que constituem o trade, se apropriam dos lugares e operacionalizam o turismo nas políticas públicas, considerando - o setor chave de desenvolvimento e, assim, fonte de arrecadação e de proventos aos cofres públicos, que futuramente propiciam novas condições necessárias à acumulação capitalista. Os residentes – apesar de serem anfitriões, na quase maioria, ficam à margem do processo não sabem como e por que as coisas acontecem.

A primeira política voltada para o turismo no Estado ocorreu em 1979, com o I Plano Integrado de Desenvolvimento Turístico do Estado, por meio do Instituto de Planejamento do Estado – IPLANCE, entretanto tal política não logrou êxito, ficando só na proposta (LIMA et al., 1997, p. 189; FONTELES, 2000, p. 149).

Nos anos 1987-1995, a valorização do litoral é reformulada pelas atividades turísticas, que se tornam uma das estratégias do planejamento e desenvolvimento econômico do Ceará no Governo das Mudanças em 1987, iniciando uma nova lógica de ocupação litorânea do Estado.

Assim sendo, o primeiro governo empresarial do Ceará (1987) em seu Plano de Governo denominado “Plano de Mudanças”, assumiu proposituras importantes para promover mudanças na economia do Estado, priorizando as atividades industriais e o turismo, sendo este, retomado como atividade importante,

inserido na política industrial³⁰ e entendido como forma de apressar o desenvolvimento econômico (CORIOLANO, 2006, p. 64).

Utilizando-se de argumentos para investir no turismo, que via como “atividade relevante sobre a qual seriam investidos planejamento, competência e infraestrutura e, nessa atividade, eram alocados financiamentos” (CORIOLANO, 2006, p. 66), mostra o discurso oficial, o qual foi replicado com apoio de empresas especializadas em comunicação e da mídia, para justificar os motivos e as razões de se investir no turismo.

Concebe-se o turismo como instrumento de desenvolvimento econômico, social e cultural e não como um eventual e improvisado expediente de exploração de alguns itens de potencialidades do setor [...]. Será deflagrado um programa substantivo para promover o turismo no Estado. Será dada ênfase à interiorização dessa atividade, mediante o fortalecimento dos pólos, bem como ao aproveitamento do potencial representado pelo litoral [...] O Estado do Ceará, em que pese ao seu considerável potencial turístico, ainda explora insatisfatoriamente as suas possibilidades econômicas nesta área [...]. Este rico acervo de atrativos naturais e culturais não se traduz em maior escala, numa efetiva oferta turística, pela precariedade de estrutura física e institucional e dos equipamentos e serviços indispensáveis ao desenvolvimento turísticos (CORIOLANO, 2006, p. 67 e 70).

O Plano de Mudanças demonstra que houve planejamento, segundo Coriolano (2006, p. 75),

O Governo fez crer nas possibilidades turísticas do Ceará, mostrando vantagens, tais como: a proximidade de pólos emissores ou consumidores, as vias de acesso em todo o território, os atrativos naturais e culturais, a elevação da qualidade profissional dos serviços, o incentivo à instalação dos equipamentos profissionais dos serviços, o incentivo à instalação dos equipamentos turísticos, a adoção do *marketing* e as determinações políticas.

Com forte apelo ao desenvolvimento sustentável, e com a natureza visando promover a melhoria da qualidade de vida dos cearenses, os Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS) 1995/98 e o Plano Plurianual 1996/99, atribuí ao Estado que este promova “a imagem turística própria e memorável, que envolve o desenvolvimento de produtos turísticos diferenciados segundo especificidades físicas, ecológicas e culturais da base territorial” (CEARÁ, PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 1995, p. 79). Segundo Coriolano (2006, p. 74) “dispendiosa campanha de promoção nos media televisivos passou a ser

³⁰ A Professora Luzia Neide Coriolano (2006, p. 67) faz críticas ao termo “indústria do turismo” afirmando que se confunde “serviço com indústria, colocando o turismo no setor industrial, quando é serviço. Funciona atrelado à indústria, mas não é um bem que possa ser apropriado, mas um serviço a ser usufruído”.

implementada, divulgando a imagem da “Terra da Luz”, “Terra do Sol”, “Terra das Praias Ensolaradas”. Mostram-se os litorais, as serras e os sertões, que passaram a ser transformados em produtos turísticos vendáveis”, cita (idem, p. 69) que no Jornal O Povo³¹ de 16 de julho de 1999, “foram criadas imagens e representações” acerca do turismo como uma “atividade neutra, situada acima de tudo, do bem e do mal, das crenças, dos partidos e dos interesses”.

Um momento-chave no processo de fomento das políticas públicas de turismo no Ceará foi a partir da ascensão ao poder, do grupo político formado por elites não mais agrárias, e sim industriais, que constituíram o chamado Governo das mudanças, em meados de década de 1990. Nesse contexto que o Estado adere às recomendações das agências internacionais e, com recursos do PRODETUR, investe de forma mais arrojada no turismo. Isto ocorre com parcerias entre o governo estadual, o governo federal, o BID e o BNB (RODRIGUES, 2015, p. 90) e compreendem o PRODETURIS de origem estadual, o PRODETUR I e II e o mais atual o PRODETUR NACIONAL.

Vale ressaltar que, muito embora tenham ocorrido outras políticas públicas voltadas para o turismo, o primeiro programa turístico no Ceará, a apresentar resultados, foi o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral do Ceará (PRODETURIS)³², iniciou-se em 1989, instituindo zonas turísticas em todo o litoral cearense, refletindo a prioridade do turismo no governo estadual como atividade norteadora de desenvolvimento econômico do Estado. Porém, é somente com o Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região Nordeste (PRODETUR/NE), assinado em 1993, que se consolida a infraestrutura para o turismo, com recursos de US\$ 800 milhões (ARAÚJO³³, 2011, p. 61).

PRODETUR/NE segundo a Secretaria de Turismo do Ceará (2012, p. 53) financiado pelo Governo Federal, teve como principal objetivo “reforçar a capacidade

³¹ Notícia veiculada nos media: O turismo tornou-se uma atividade tão politicamente ecumênica que transcende ideologia. O fato é que o turismo vem sendo tratado no Ceará como prioridade, independente do partido que esteja no poder.

³² Entre suas diretrizes, fora construído um zoneamento turístico do espaço litorâneo cearense, que o dividia em quatro grandes zonas: a) Região Turística I, com Fortaleza, Aquiraz e Caucaia; b) Região Turística II, com Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca; c) Região Turística III, com Aquiraz, Cascavel, Beberibe, Aracati e Icapuí; d) Região Turística IV: Amontada, Acaraú, Cruz, Camocim e Barroquinha. Segundo o autor, o PRODETURIS fora um embrião do PRODETUR/NE, e de que o planejamento turístico no Ceará se destacar perante a Região Nordeste é resultado de uma ação política articulada regionalmente.

³³ PRODETUR II em 2004, com cerca de US\$ 400 milhões, e, recentemente, do PRODETUR NACIONAL em 2008, com cerca de US\$ 1 bilhão.

da região Nordeste em manter e expandir sua crescente indústria turística, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico regional com investimentos em infraestrutura básica e serviços públicos em áreas de expansão turística”.

Com o PRODETUR I, Estado do Ceará visando garantir a sustentabilidade da atividade turística deu início à formação de uma rede de polos de desenvolvimento turístico, interligados entre si, selecionou os seguintes municípios como objeto de expansão turística: Caucaia, Fortaleza, Itapipoca, Paraipaba, Paracuru, São Gonçalo do Amarante e Trairi.

A primeira etapa do programa prioriza os investimentos em infraestrutura primária para execução de oferta turística, principalmente na cidade de Fortaleza, como o novo Aeroporto Pinto Martins, e nos municípios do litoral oeste cearense, ou intitulado de “Costa de Sol Poente” (implantação da rodovia CE-085 e duplicação da CE-040, acesso às praias, expansão do sistema de abastecimento e esgoto, etc.) (CAVALCANTI, 2012, p. 199). A concentração nesta zona, segundo Araújo, Dantas (2011, p.5) “deve-se à falta de infraestrutura em relação ao turismo, já que o litoral leste por conjugar uma área de expansão urbana de Fortaleza, recebe mais investimentos tanto de origem pública estadual e privada”.

Para coordenação do projeto em junho de 1995, foi criada a Secretaria de Turismo - SETUR pela Lei nº 12.456/1995 (CORIOLANO, 1998, p. 75) com a missão de fortalecer o Estado como destino turístico nacional e internacional, de forma sustentável, com foco na geração de emprego e renda, na inclusão social e na melhoria de vida do cearense (SETUR, 2012, p. 53) e por meio dela, contempla o turismo como uma das prioridades do governo do Estado:

O governo Tasso Jereissati de 1995 a 2002 pôs em prática sua política de “desenvolvimento sustentável”, priorizando a atração de indústrias, mediante a concessão de incentivos fiscais, e o investimento público em infraestrutura de transporte e recursos hídricos para fomentar o turismo, a indústria e a agricultura irrigada para exportação. O campesinato foi posto completamente à margem desse modelo de desenvolvimento. (OLIVEIRA, 2005, p. 139).

O PRODETUR I investe cerca de R\$ 340 milhões no estado do Ceará, sendo que somente em Fortaleza, este volume é de quase R\$ 183 milhões (54% do total). Na Região Metropolitana de Fortaleza, três municípios são contemplados: Fortaleza, Caucaia e São Gonçalo do Amarante, que juntos, concentram a quantia de R\$ 252 milhões (cerca de 74,5% do total), e os demais municípios, todos

litorâneos do litoral oeste, Trairi, Paracuru, Paraipaba e Itapipoca, completam com R\$ 88 milhões (25,5% do total) (ARAÚJO, DANTAS, 2011, p. 6), mapa a seguir.

Mapa 4 – Mapa de investimento do PRODETUR I no Ceará



Fonte: Adaptado de BNB (2005).

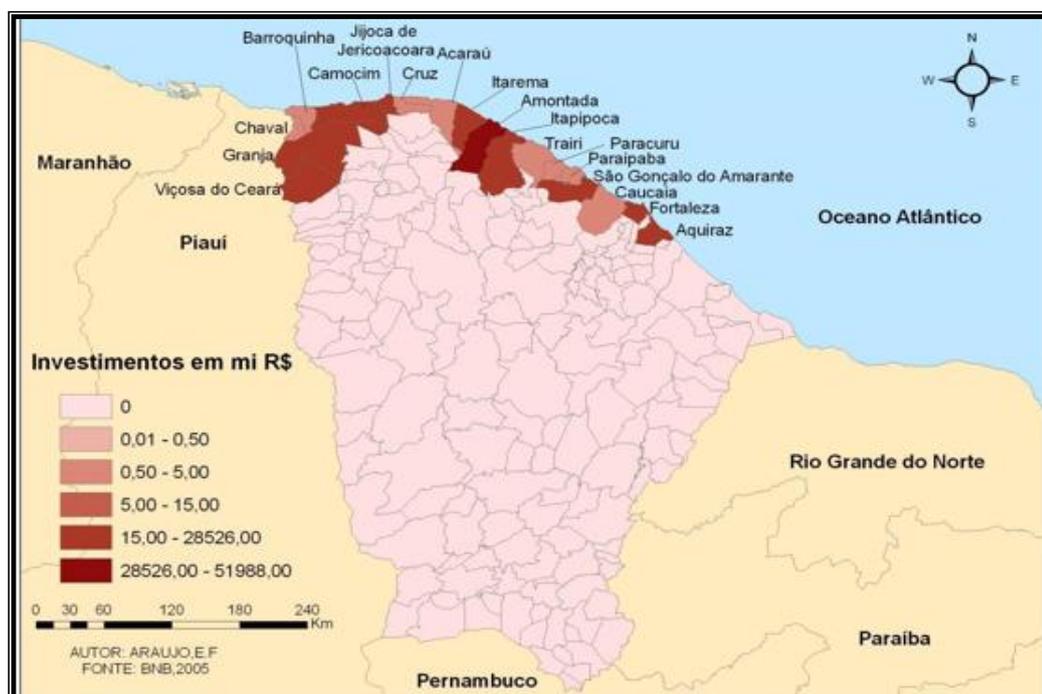
Segundo Brandão (2014, p. 36) o PRODETUR finaliza-se em 2004, a avaliação de Ruschmann (apud Brandão, idem, idem), revela que Jericoacoara é um exemplo de ação positiva do programa, pois, promoveu a melhoria do acesso e da infraestrutura propiciando aumento da demanda turística, tornando a praia uma das mais conhecidas no mundo.

Nesse sentido, abre-se um parêntese no sentido de consignar que neste mesmo período, ou seja, conjuntamente com o processo de desenvolvimento do turismo em Jericoacoara, ocorreu a política de regularização fundiária na área.

O PRODETUR II inicia-se oficialmente em 2004, com investimentos de cerca de US\$ 400 milhões. Este programa visa complementar os investimentos e municípios não contemplados na etapa anterior. O Ceará tem participação deste montante em cerca de US\$ 80 milhões (R\$ 153 milhões) (ARAÚJO, DANTAS, 2011, p. 7).

Foram eleitos 18 municípios para fazer parte do Polo Costa do Sol: Aquiraz, Fortaleza (capital cearense), Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi, Itapipoca, Amontada, Itarema, Acaraú, Cruz, Jijoca de Jericoacoara, Camocim, Barroquinha, Chaval, Granja e Viçosa do Ceará.

Mapa 5 – Investimentos do PRODETUR II no Ceará



Fonte: Adaptado de BNB (2005).

PRODETUR II preocupou-se com mais vias rodoviárias, capacitação profissional e fortalecimento institucional no intuito de auxiliar o desenvolvimento turístico. O PRODETUR Nacional, no ano de 2009, passa por reformulações, passando a estender recursos financeiros a estados e municípios turísticos, Dantas e Araújo afirmam que:

O Prodetur Nacional é o último programa de escala federal iniciado em 2009 e passa por algumas modificações ao longo do ano de 2010. Finalmente no ano de 2011, o Prodetur Nacional passa por reformulações mais precisas para que os investimentos sejam efetivados. O programa reserva cerca de US\$ 1 bilhão para todos os Estados, Distrito Federal e qualquer cidade acima de 1 milhão de habitantes. Esta última característica é que diferencia das outras etapas, pois a esfera municipal ganha maior força no planejamento turístico. (DANTAS, RAÚJO, 2011, p. 9)

O Estado do Ceará garantiu US\$ 350 milhões, onde US\$ 250 milhões foram destinados ao Estado e os outros US\$ 100 milhões foram aplicados na cidade de Fortaleza, que se preparava para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 (ARAÚJO, DANTAS, 2011, p. 9). O Mapa 6 mostra as previsões dos investimentos públicos do PRODETUR Nacional na Região Nordeste:

Mapa 6 – Recursos estimados para o PRODETUR nacional nordeste



Fonte: Adaptado de Dantas; Araújo (2011).

Em 2012, dando continuidade ao programa iniciado em 1995, lança o “PRODETUR CEARÁ”, com o objetivo de contribuir para o aumento de emprego e renda gerado pelo setor turismo, mediante a consolidação e a diversificação da oferta turística do Estado do Ceará (SETUR, 2012, p. 53), com prazo de execução estimado em 5(cinco) anos, as áreas selecionadas foram divididas em 03(três):

- Polo da Ibiapaba, com os seguintes Municípios: Viçosa do Ceará, Tianguá, Ubajara, Ibiapina, São Benedito, Carnaubal, Guaraciaba do Norte, Ipu e Croatá;
- Polo do Litoral Leste, composto pelos Municípios de Caucaia, Fortaleza, Eusébio, Aquiraz, Cascavel, Pindoretama, Beberibe, Fortim, Aracati e Icapuí;
- e
- Polo do Maciço de Baturité seus 13 (treze) municípios, que são: Acarape, Redenção, Aracoiaba, Baturité, Itapiúna, Capistrano, Guaramiranga, Aratuba, Mulungu, Pacoti, Palmácia e Ocara, Barreira.

O mapa abaixo indica as 14 Regiões de Planejamento do Estado do Ceará.

Mapa 7 – Regiões de Planejamento do Estado do Ceará



Fonte: Adaptado de IPECE (2015).

O Mapa do Turismo de 2016, lançado pelo Governo Federal, elenca as 59 cidades do Ceará com potencial turístico, que estão agrupadas em 12 regiões:

Quadro 6 – Lista de municípios categorizados, por região do Mapa do Turismo Brasileiro no Ceará

(continua)

Cariri	Assaré, Barbalha, Brejo Santo, Crato, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda, Santana do Cariri
Centro Sul/Vale do Salgado	Icó, Iguatu, Orós
Chapada da Ibiapaba	Carnaubal, Guaraciaba do Norte, Ibiapina, São Bedito, Tianguá, Ubajara, Viçosa do Ceará
Fortaleza	Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Fortaleza
Litoral Extremo Oeste	Acaraú, Barroquinha, Camocim, Chaval, Cruz, Jijoca de Jericoacoara
Litoral Leste	Aracati, Beberibe, Fortim, Icapuí, Pindoretama

Quadro 6 – Lista de municípios categorizados, por região do Mapa do Turismo Brasileiro no Ceará

(conclusão)

Litoral Oeste	Amontada, Itapipoca, Itarema, Paracuru, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante, Trairi
Serras de Aratanha e Baturité	Baturité, Guaramiranga, Maranguape, Pacatuba, Pacoti, Palmácia, Redenção
Sertão Central	Banabuiú, Canindé, Quixadá, Quixeramobim
Sertão dos Inhamuns	Crateús, Tauá
Vale do Acaraú	Meruoca, Sobral
Vale do Jaguaribe	Jaguaribara, Jaguaruana, Limoeiro do Norte, Morada Nova

Fonte: Adaptado de Ministério do Turismo (2015).

Comparando essas informações, referente ao ano de 2016, com os de 2013, observa-se que o número de cidades do Ceará com potencial turístico caiu, ou seja, de 62 em 2013 para 59 em 2016, esses dados também servem de instrumento para orientar a atuação do Ministério do Turismo³⁴ no desenvolvimento das políticas públicas do turismo, definindo a área - o recorte territorial - que devem ser trabalhadas prioritariamente.

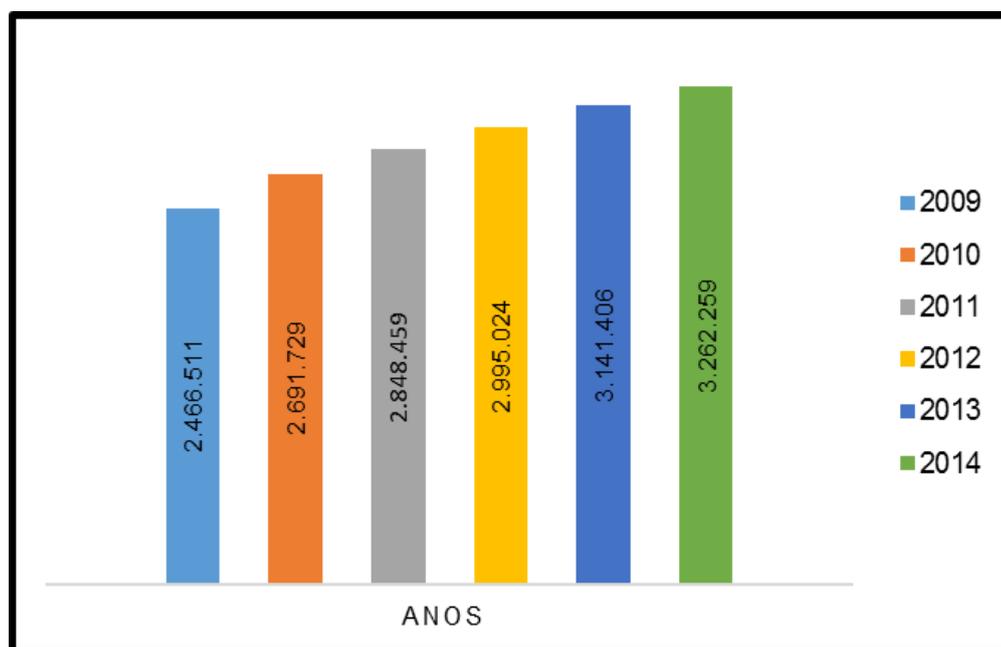
Dados da SETUR-CE (2014) dão conta de que a demanda turística no Ceará via Fortaleza passou de 2.466.511 em 2009 para 3.262.259 em 2014, como base nesses dados elaborou-se o gráfico a seguir onde mostra o crescimento da atividade no Estado do Ceará a partir da sua capital Fortaleza.

³⁴<http://www.turismo.gov.br/ultimas-noticias/5417-munic%C3%ADpios-cearenses-s%C3%A3o-agrupados-de-acordo-com-o-tamanho-da-economia-tur%C3%ADstica.html>

Tabela 3 – Demanda turística mensal do Ceará via Fortaleza 2009-2014

Meses	Demanda turística via Fortaleza					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	2.466.511	2.691.729	2.848.459	2.995.024	3.141.406	3.262.259
Janeiro	309.707	349.847	372.726	390.990	414.840	426.456
Fevereiro	182.737	199.328	213.040	224.970	236.668	246.894
Março	163.401	179.012	189.270	196.462	206.089	213.314
Abril	147.550	160.816	171.980	179.031	187.445	194.193
Maiο	142.051	154.026	161.609	167.427	174.961	175.210
Junho	159.939	173.248	184.978	193.930	200.718	220.979
Julho	254.598	286.647	312.170	336.831	357.715	376.939
Agosto	191.779	209.023	226.212	237.296	249.398	257.628
Setembro	190.763	208.536	213.921	222.692	231.600	236.988
Outubro	222.120	235.768	244.188	255.176	265.638	273.217
Novembro	235.127	253.794	265.922	280.548	291.489	301.516
Dezembro	266.739	281.684	292.443	309.671	324.845	338.925

Fonte: Secretaria de Turismo – SETUR, IPECE³⁵ (2015).

Gráfico 1 – Demanda turística mensal do Ceará via Fortaleza 2009 a 2014

Fonte: Adaptado de IPECE (2015).

³⁵http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ceara%5Fem%5Fnumeros/2015/economico/21_Turismo.pdf

Observa-se que nos meses de janeiro, julho e dezembro o fluxo de turista aumentou em todos os anos em relação aos demais meses, isso em decorrência do período de alta estação.

Dados mais recentes encontrados no site³⁶ do Governo do Estado, afirmam que, segunda a SETUR-CE o estado recebeu 1.023.485 turistas no período que compreende os meses de dezembro de 2014 e janeiro e fevereiro de 2015. A demanda de visitantes teve um acréscimo de 5,3% em comparação com os números do mesmo período do ano anterior, quando o Estado recebeu 971.350 turistas. Foi gerada uma receita de R\$ 2,1 bilhões durante a alta estação, número 23,8% maior que no ano passado.

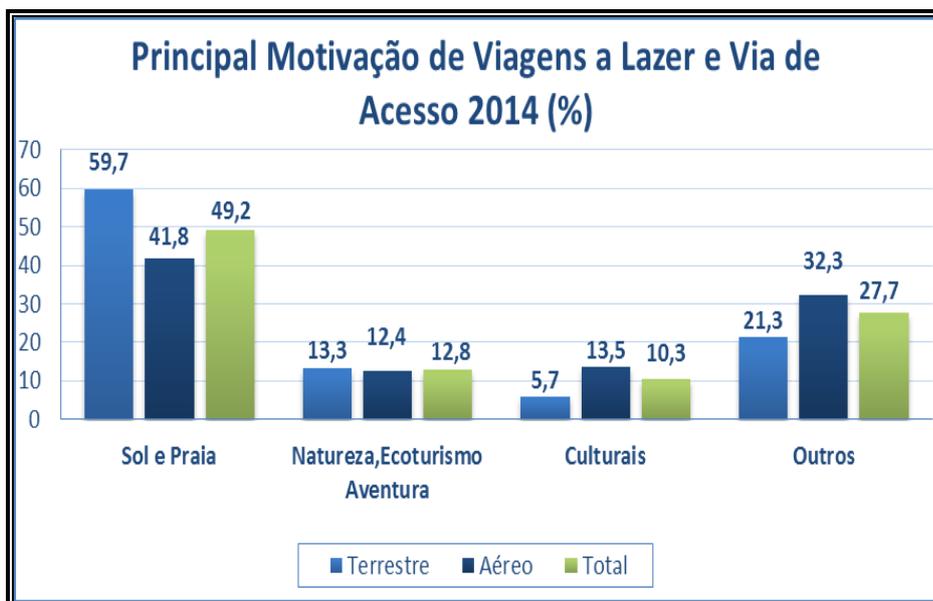
Informa ainda que, grande parte dos turistas que visitaram o Ceará nesta alta estação são homens (54%), com idades entre 26 e 50 anos (67%), têm ensino superior completo (73%), são casados (48%) e viajaram com a família (45%). Quase 20% deles utilizaram Fortaleza apenas como portal de entrada e foram para praias como Jericoacoara, Canoa Quebrada, Porto das Dunas, Cumbuco e Morro Branco. Ao todo, 73% dos turistas utilizaram o avião como meio de transporte para chegar ao Ceará.

O Estado do Ceará é considerado destino referência no segmento de Turismo Sol e Praia³⁷ Secretaria de Turismo do Estado do Ceará - SETUR (2010, 16), segundo dados do Ministério do Turismo³⁸ (2015), este segmento de turismo predominou, em 2014, como principal motivação (49,2%) de viagem para quem visitou o Brasil a Lazer, considerando as duas vias de acesso (aérea e terrestre).

³⁶ <http://www.ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/12202-alta-estacao-trouxe-mais-de-um-milhao-de-turistas-ao-ceara>

³⁷ Turismo de Sol e Praia constitui-se das atividades turísticas relacionadas à recreação, entretenimento ou descanso em praias, em função da presença conjunta de água, sol e calor. O principal fator de atratividade do segmento de Sol e Praia está na combinação de elementos que complementam a paisagem natural e o clima apropriado à balneabilidade. Estes elementos complementares são a recreação, o entretenimento e o descanso, relacionados ao divertimento, à distração ou contemplação da paisagem (SETUR, 2010, p.10). .
http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/jericoacoara.pdf

³⁸ Estudo da Demanda Turística Internacional Brasil – 2014. Resultados do Turismo Receptivo.

Gráfico 2 – Principal motivação de viagens a lazer e via de acesso 2014

Fonte: Ministério do Turismo (2014).

O turismo em 2015, por exemplo, segundo o IPECE, o Produto Interno Bruto (PIB) do Ceará cresceu 1,05% no primeiro trimestre de 2015, em relação ao mesmo período do ano passado, enquanto a economia brasileira sofreu retração de 1,6%. O desempenho do Ceará foi puxado, sobretudo, pelo setor de serviços, as atividades relacionadas ao Turismo, que cresceu 0,73% e é responsável por 74% da riqueza produzida no Estado. Flavio Ataliba, diretor geral do IPECE, afirmou que “Trabalhar com investimentos públicos nesses segmentos (turismo) é uma estratégia importantíssima para o Estado” (CABRAL, 2015³⁹).

A Tabela 4 apresenta o poder de participação dos serviços, inclui-se neste o turismo, no Estado do Ceará, destacando-se como a principal atividade econômica, muito além da agropecuária que participa com apenas R\$ 3.639 milhões. Na região Nordeste só perde para Bahia e Pernambuco.

³⁹ Matéria publicada no Jornal O Povo (on line). <http://www.opovo.com.br/app/opovo/economia/2015/06/18/noticiasjornaleconomia,3455649/pib-do-ceara-cresce-mesmo-na-crise.shtml>

Tabela 4 - Produto Interno Bruto (PIB), Valor Adicionado Bruto (VAB) e PIB per capita: Brasil e área de atuação do BNB - 2011

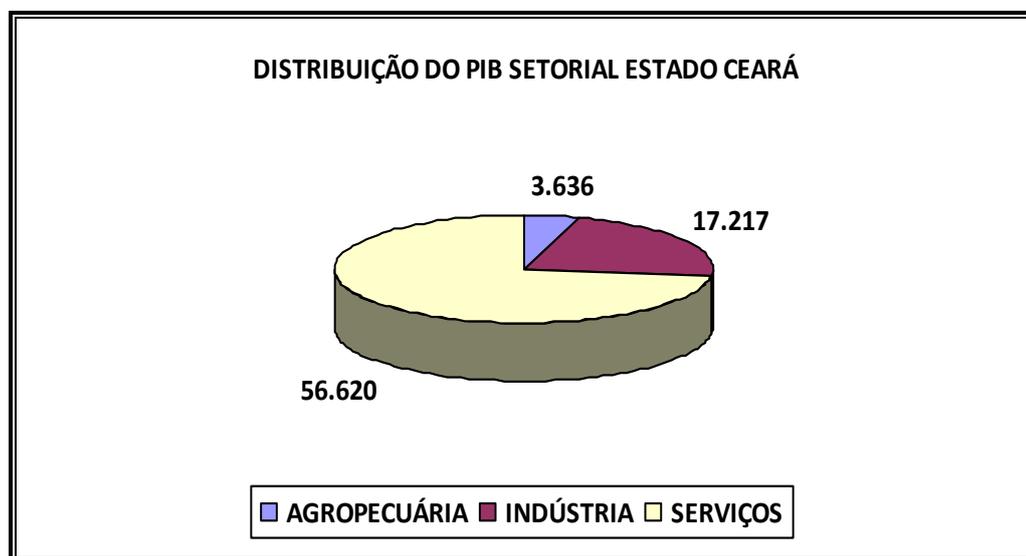
Unidade geográfica	PIB setorial (R\$ milhões)			VAB (R\$ milhões)	PIB (R\$ milhões)	PIB per capita (R\$)
	Agropecuária	Indústria	Serviço			
Brasil	192.653	972.156	2.366.062	3.530.871	4.143.013	21.536
Área de atuação do BNB	37.846	122.220	360.884	520.950	592.145	10.365
Nordeste	31.898	114.862	340.139	486.899	555.325	10.380
Alagoas	1.567	6.464	17.630	25.661	28.540	9.079
Bahia	10.399	36.649	92.677	139.724	159.869	11.340
Ceará	3.639	17.217	56.620	77.476	87.982	10.314
Espírito Santo	2.557	3.061	6.481	12.099	13.266	15.733
Maranhão	8.166	8.156	30.223	46.545	52.187	7.853
Minas Gerais	3.392	4.296	14.265	21.953	23.553	8.465
Paraíba	1.427	6.817	23.474	31.718	35.444	9.349
Pernambuco	3.054	21.231	64.221	88.506	104.394	11.776
Piauí	1.626	4.047	16.302	21.975	24.607	7.836
Rio Grande do Norte	1.194	7.540	23.146	31.880	36.103	11.287
Sergipe	827	6.739	15.847	23.413	26.199	12.536

Fontes: – IBGE (2014).

1 – IBGE. Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2011 (2014c).

Elaboração: BNB/ETENE/Célula de Informações Econômicas, Sociais e Tecnológicas adaptada pela autora.

Gráfico 3 – Distribuição do PIB setorial no Estado do Ceará



Fonte: Adaptado de BNB (2005).

Em relação ao emprego e rendimentos do trabalho, a Tabela 5 detalha o número de empregos formais por cada atividade, percebe-se que no Estado do

Ceará, os serviços absorvem a maior quantidade de pessoas (428 mil), ficando à frente do comércio inclusive.

Tabela 5 – Número de empregos formais segundo setores IBGE: Brasil e área de atuação do BNB – 2012

Unidade geográfica	Mil pessoas								
	Ind. extrativa mineral	Indústria transf.	Serv. ind. utilidade pública	Construção civil	Comércio	Serviços	Adm. pública	Agrop.	Total
Brasil	259	8.148	423	2.833	9.226	16.167	8.937	1.464	47.459
Área de atuação BNB	51	1.151	80	656	1.676	2.658	2.536	287	9.096
Nordeste	45	1.086	78	635	1.562	2.549	2.423	236	8.614
Alagoas	1	103	5	36	84	118	149	9	505
Bahia	17	229	19	161	428	739	573	90	2.257
Ceará	3	259	6	81	246	428	375	25	1.424
Espírito Santo	4	33	2	7	40	34	31	17	166
Maranhão	2	41	5	60	136	175	257	20	696
Minas Gerais	2	32	0	14	74	76	83	34	317
Paraíba	1	80	8	44	96	143	244	12	628
Pernambuco	3	231	18	148	313	556	383	44	1.695
Piauí	1	29	5	33	81	111	149	9	418
Rio Grande do Norte	12	67	6	43	114	166	180	15	602
Sergipe	5	47	6	29	64	113	112	13	389

Fonte: Brasil. MTE/RAIS 2012 (2014e).

Os dados constantes na tabela 6 demonstram, entre outros, a evolução da Demanda Turística Via Fortaleza, a Renda Gerada em milhões, e o impacto da atividade sobre o PIB do Ceará de 1995 até 2013.

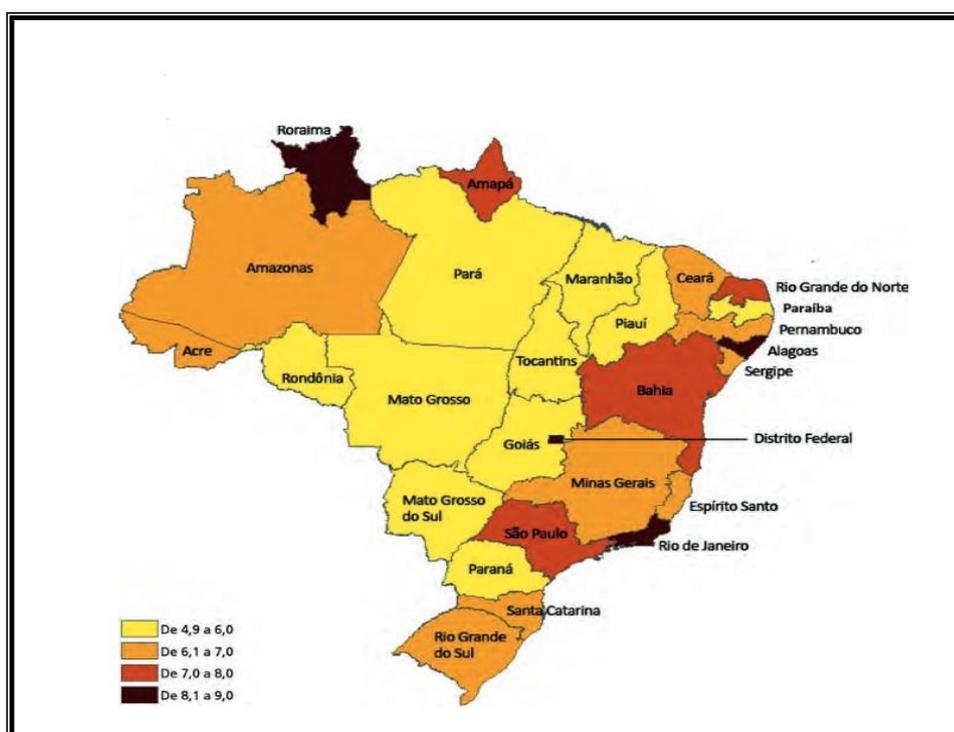
Tabela 6 – Receita turística e impacto sobre o PIB: 1995/2013

Discriminação	1995	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Gasto Percapita/dia (R\$)	41,25	113,44	134,51	126,10	132,20	142,83	143,84	152,12	156,90	159,12
2. Permanência Média (Dias)	12,0	10,3	9,0	9,7	10,1	10,3	10,5	10,6	10,9	11,0
3. Gasto Percapita (R\$)	495,00	1.168,41	1.210,63	1.223,14	1.335,24	1.471,12	1.510,31	1.612,43	1.710,25	1.750,31
4. Demanda Turística Via Fortaleza	761777	1968856	2062493	2079590	2178395	2466511	2691729	2848459	2995024	3141406
5. Receita Turística Direta (R\$ milhões)	377,1	2.300,4	2.496,9	2.543,6	2.908,7	3.628,5	4.065,3	4.592,9	5.122,2	5.498,4
6. Renda Gerada (R\$ milhões)	505,3	4.025,8	4.369,6	4.451,4	5.090,2	6.349,9	7.114,4	8.037,6	8.963,9	9.622,3
7. PIB cf (R\$ milhões)	12.495	40.923	46.310	50.331	56.751	60.787	68.000	76.000	83.000	87.000
7. Impacto Sobre o PIB (%)	4,0	9,8	9,4	8,8	9,0	10,4	10,5	10,6	10,8	11,1

Fonte: SETUR/IPLANCE (2015).

O Mapa 8 mostra a taxa de dependência do turismo baseada no número de estabelecimentos para os diferentes estados do Brasil em 2010. Vale ressaltar, porém, que estes dados levam em conta o número de estabelecimentos formais, assim sendo, os estabelecimentos informais e não foram captados neste estudo, provavelmente, afirma o Instituto, “dado o alto grau de informalidade da economia nestas regiões”.

Mapa 8 – Taxa de dependência do turismo baseada em número de estabelecimentos por UF (2010) (Em %)



Fonte: Adaptado de IPEA (2015).

Esses dados ilustram a distribuição espacial da dependência do turismo no país, indicando a importância do setor para cada Estado. Observa-se que no Estado do Ceará, por exemplo, possui o menor nível de dependência, já que esse percentual, tomando por base os estabelecimentos, gira em torno de 4,9 a 6,0%, já em São Paulo, que possui o maior número de estabelecimentos no setor turismo no Brasil (IPEA, 2015, p. 15), o índice é de 7,0 a 8,0, sendo que o Rio de Janeiro, Alagoas e Roraima se apresentam com os mais elevados níveis de dependência.

4.2 POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: NO BRASIL E NO ESTADO DO CEARÁ

Diversos autores apontam como causa das ocupações irregulares o êxodo rural, no século XX, o excesso de burocracia para licenciamento dos loteamentos, grandes números de certidões e licenças, omissão do poder público em exercer o seu poder e em garantir a efetivação do direito à moradia.

Mas o certo é que temos no Brasil um grande número de favelas e ocupações irregulares, principalmente nas áreas ribeirinhas, a autora Ermínia Maricato no Capítulo “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – Planejamento urbano no Brasil” faz o seguinte relato nesse sentido:

São Paulo apresenta um fenômeno comum em todas as grandes cidades brasileiras: a ocupação de áreas de proteção ambiental pela moradia pobre, ocasionando sua deterioração. É frequente (a existência) de conflitos (da seguinte forma: os moradores já instalados nessas áreas, morando em pequenas casas onde investiram suas parcas economias enquanto eram ignorados pelos poderes públicos, lutam contra um processo judicial para retirá-los do local. (MARICATO, 2002, p. 163).

As consequências são diversas desde os problemas ambientais e de infraestrutura até a falta de reconhecimento de direitos fundamentais, como o direito à moradia.

No Brasil, o órgão federal responsável pelas políticas de regularização fundiária é o Ministério das Cidades. Suas ações são elaboradas pelas secretarias subordinadas ao órgão, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Segundo Bloemer e Xavier (2013, p. 58), o Governo,

Reconhece a problemática habitacional quando insere na agenda governamental a questão da moradia de interesse social e constitui o Ministério das Cidades como articulador de vinculação e unificação de diversas Secretarias e programas governamentais num único órgão com o intuito de se ‘repensar a cidade’.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, no Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, diante dos imensos desafios urbanos do país, lançou, no mesmo ano, por meio da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU), criou o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável denominado “Papel Passado”, ainda em vigor, também conhecido como Ação 8866, o projeto auxilia municípios, estados, defensorias públicas, entidades

sem fins lucrativos e o Distrito Federal na implementação de planos de regularização fundiária (MINISTÉRIO DAS CIDADES⁴⁰, 2015).

Conforme publicado em seu escopo, possui como objetivo apoiar estados e municípios a implementarem ações de regularização, no sentido de prestar auxílio técnico e suporte financeiro e segundo dados do Ministério das Cidades (idem), desde sua criação até agora, foram beneficiadas 26.194 famílias com títulos registrados em cartório.

O Programa Papel Passado disponibiliza recursos financeiros aos Municípios, desde que observados os requisitos estabelecidos pelo Programa, uma vez que é firmado um convênio entre o Município solicitante e o Ministério das Cidades para o fomento da regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, com vistas a "promover sua integração à cidade e de assegurar à população moradora segurança jurídica na posse". (BRASIL, 2013b, p. 4).

A partir das reformulações do PPA 2012-2015, o Papel Passado foi mantido, vinculado ao Programa 2054 "Planejamento Urbano", agora da própria Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (BEZERRA, CHAER, 2013, p. 7), definido dentro do Objetivo 0324 "Promover a regularização fundiária urbana como forma de acesso à terra urbanizada e de redução da pobreza urbana, combinando ações de fortalecimento institucional e de implementação de processos de regularização fundiária urbana". (PPA 2012-2015).

A partir deste PPA⁴¹ - Política de Infraestrutura, no programa temático Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Usos do Solo criou-se o Programa 2049 "Moradia Digna" que tem como Objetivo 0382 "Melhorar a condição de vida das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários, desenvolvendo iniciativas necessárias à regularização urbanística e fundiária, à promoção da segurança e salubridade e à melhoria das condições de habitabilidade, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, infraestrutura e inclusão socioambiental". (PPA 2012-2015).

No Estado do Ceará a política de regularização fundiária iniciou-se em 05 de fevereiro de 1979, pelo ITERCE, Instituto de Terras do Ceara que foi criado com a finalidade de regularizar as posses de terras, isto e, glebas sem transcrição em

⁴⁰ <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/programa-papel-passado-do-ministerio-das-cidades-ja-beneficiou-26-194-familias-com-registro-da-casa-propria>

⁴¹ <http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/todo-ppa/programas.xhtml>

cartório. O órgão trabalhava em áreas supostamente devolutas, terras ocupadas por detentores que as possuíam de forma mansa e passiva, eram posseiros, detinham a posse, mas não o domínio legal de seu imóvel. O objetivo era dar segurança jurídica ao detentor do imóvel, transformando o posseiro em proprietário.

Em 1986, o ITERCE engajou-se no PDSFN – Programa do Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional. O Programa tinha como objetivo cadastrar, utilizando fotografia aérea, todos os imóveis de um município. A atividade foi realizada em 32 municípios do Estado.

Orientado pelo PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária, o ITERCE é extinto com a publicação da Lei nº 11.429/87 de 23 de dezembro de 1987 foi criado o Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE⁴², tendo como missão “Executar a Política Agrária do Estado do Ceará, com ênfase na Agricultura Familiar, contribuindo para o desenvolvimento sustentável”, constituída como Autarquia Especial vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará – SDA, tem por finalidade a promoção e execução de uma política agrária estadual. O Instituto é responsável pelo desenvolvimento das atividades relativas à organização da estrutura fundiária, com ênfase no assentamento e reassentamento rural, e possui amplos poderes para promover a distribuição de terras devolutas, conforme, art. 3º que dispõe:

Art. 3º - O Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará tem por finalidade básica a promoção e execução da Política Agrária do Estado, compreendendo atividades concernentes à organização da estrutura fundiária, investida de amplos poderes de representação para promover a discriminação de terras devolutas de conformidade com a legislação específica, autoridade para reconhecer as posses legítimas e titular os respectivos possuidores, bem como incorporar ao seu patrimônio terras devolutas ilegitimamente ocupadas e as improdutivas, destinando-as segundo os objetivos. (Grifo da autora)

Nesse diapasão, por força de lei, que integra a Política Pública de Regularização Fundiária do Estado do Ceará, o IDACE, torna-se o Órgão competente para discriminar as terras devolutas do Estado, bem como competência para reconhecer as posses legítimas e a titulação aos respectivos possuidores.

Em 1995, Governo do Estado do Ceará, visando reverter a situação do estado, que passava por sérios e graves desequilíbrios (ambientais, econômicos e sociais), o governador Tasso Jereissati, reeleito⁴³ com o slogan “Ceará: governo das

⁴² <http://www.idace.ce.gov.br/sitio/index.php/historico>

⁴³ Segunda gestão do Governador Tasso Jereissati (1995-1998).

mudanças” (1995-1998) inicia a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Ceará, propondo que o mesmo seja construindo com base na participação e na democracia para ser implementado a longo prazo (20 anos). De acordo com Oliveira (1998, p. 9 apud NOBRE, COSTILLA, 2011, p. 4), o “projeto das mudanças” é um projeto de classe que “não é anunciado em termos de classe, reconhecível facilmente no diagrama metodológico marxista, mas é enunciado em termos weberianos: eficiência, racionalidade, transparência, divisão entre o público e o privado”.

Do ponto de vista político, o “projeto das mudanças” teria significado também uma ruptura com a tradição política deste Estado federativo na medida em que abria espaço para a participação da sociedade. Isto ocorreria, num primeiro momento, através de uma relação direta do governo com as entidades comunitárias. Numa segunda fase, a ruptura se faria notar por meio dos diferentes conselhos da sociedade civil criados pela proposta de descentralização política e administrativa do governo Tasso II. (NOBRE; COSTILLA, 2011, p. 4)

O Programa tinha como objetivo geral de melhor na qualidade de vida dos cearenses e como objetivos específicos a serem alcançados: a proteção ao meio ambiente; o reordenamento do espaço; capacitação da população; geração de emprego e desenvolvimento sustentável da economia; desenvolvimento cultural, científico, técnico e inovador; melhoria da gestão pública.

Para cada objetivo o plano estabeleceu diretrizes organizadas em torno de cinco vetores de intervenção voltados para alcançar o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Ceará, para tornar mais didático e focando ao objeto do presente estudo, será dada maior ênfase no vetor denominado “reordenamento do espaço”.

Nesse sentido, o plano propôs uma rede equilibrada de cidades com dinamismo proveniente da área rural, das atividades industriais e de serviços (idem, p. 54), foram propostas as seguintes ações: estruturação da rede urbana; organização fundiária, “com a finalidade de definir e executar a política agrária do Ceará, com vistas a democratizar a posse e otimizar o uso da terra e fortalecendo e expandindo a agricultura familiar cooperada” (CEARÁ, 1995).

Máximo (2015, p. 6), trabalhando o tema política de desenvolvimento territorial no Estado do Ceará, reportando-se a este programa de governo:

Estes buscaram implementar o chamado Plano de Desenvolvimento Sustentável, tido como instrumento para criar condições necessárias de inserir o Ceará nos circuitos da produção e do consumo globalizados. Ao longo desse período, amadureceu um projeto político desenvolvimentista, apoiado nos instrumentos estaduais de planejamento, em especial nos

estudos estatísticos e econômicos do IPLANCE e tendo como premissas básicas, a interiorização das ações governamentais de desenvolvimento, baseado no paradigma da Sustentabilidade. [...] As ações para o ordenamento do território seriam fundamentais para a promoção do desenvolvimento pretendido, considerando e assumindo os diversos espaços regionais e apoiadas no fortalecimento da rede urbana estadual. Essa rede de cidades estadual idealizada deveria dar o suporte adequado ao desenvolvimento econômico estadual, interiorizando investimentos, mas também equilibrando os êxodos populacionais no Estado. A estratégia escolhida para a promoção do desenvolvimento era formada pelo trio de vetores econômicos prioritários – indústria, agronegócio e o turismo – e foi elemento estruturador das ações do programa. Isso significa dizer que os espaços contemplados, municípios ou regiões, comporiam uma rede equilibrada de cidades que pudesse dar o suporte adequado à dinamização dessas três atividades econômicas. (SILVA, 2005; SILVA, 2004).

Nesse contexto e sob este viés, o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE iniciou o processo de regularização fundiária na Vila de Jericoacoara, por força da Lei nº 12.760, de 04 de dezembro de 1997 e do Decreto nº24. 881 de 24 de abril de 1998.

Nos anos seguintes, outras regiões foram contempladas com o Programa de Regularização Fundiária promovida pelo Governo do Estado, por meio do IDACE em parceria com o INCRA nas áreas rurais, que assegura:

Desde 2007, o governo do Ceará executa por meio de convênio com o Incra o Programa de Cadastro Georreferenciado de Imóveis Rurais e Regularização Fundiária, que tem como metas realizar o cadastro georreferenciado de 260.846 imóveis rurais e a regularização de posses com a emissão de 182 mil títulos para beneficiar produtores rurais e agricultores familiares. (INCRA⁴⁴, 2016)

Conforme constam na cartilha denominada “Regularização Fundiária - Projeto de cadastro georreferenciado de imóveis rurais e regularização fundiária no Estado do Ceará”, publicada em novembro de 2013, foram concluídos os seguintes convênios:

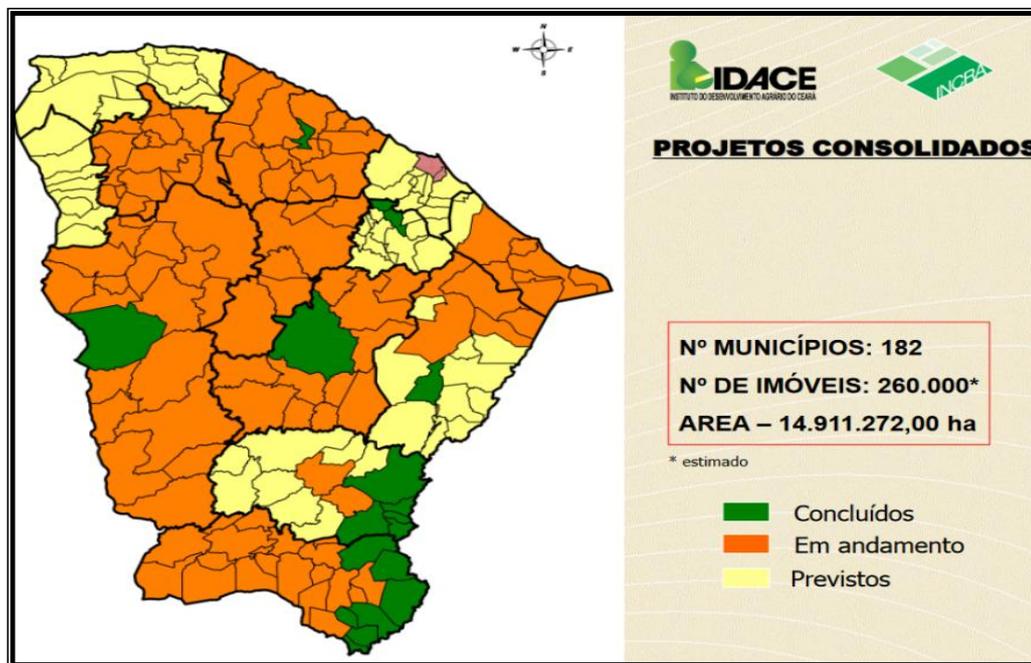
- Convênio 46.000/2005, que envolveu 18(dezoito) Municípios, no total foram distribuídos 39.460 imóveis, em uma área de 1.531.249,00 hectares.;
- Convênio 32.000/2007, abrangeu 10 Municípios, 28.156 imóveis em uma área de 965,976,00 hectares;

Constam ainda os seguintes em andamento diversos projetos de regularização fundiária entre os quais abrangem as regiões dos Sertões dos Inhamúns/Crateús, Sertão Central, Vale do Curu e Aracatiaçu, Sobral, Região do

⁴⁴ <http://www.incra.gov.br/noticias/incra-e-governo-do-ceara-avaliam-programa-de-regularizacao-fundiaria>

Cariri, entre outros, no total são 84 Municípios envolvidos, com a estimativa de regularizar 108.675 imóveis em uma área de 7.923.968,00 hectares.

Mapa 9 – Áreas objeto da Política de Regularização Fundiária IDACE/INCRA



Fonte: Adaptado de IDACE (2013).

Importante ressaltar que a regularização da posse da terra a pequenos posseiros representa um passo decisivo na construção da cidadania. O título de propriedade simboliza o reconhecimento do Poder Público e da sociedade a esse direito, é um importante documento para o pequeno produtor rural, pois além de assegurar a posse da terra para quem nela produz e trabalha, permite ao agricultor e à agricultora familiar o acesso às políticas públicas e financiamento de custeio e investimento, por meio das diversas modalidades de crédito rural, principalmente ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (IDACE⁴⁵, 2016).

O Governo do Estado, com a publicação da Lei nº 16.099, 27 de julho de 2016, instituiu a política de regularização fundiária urbana, tendo como órgão responsável o Instituto de Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará – IDECI, que fica autorizado, segundo o art. 1º, a proceder à regularização fundiária das ocupações de imóveis urbanos de domínio ou posse do Estado do Ceará bem

⁴⁵ <http://www.idace.ce.gov.br/sitio/index.php/sala-de-imprensa/artigos/43405-regularizacao-fundiaria-no-estado-do-ceara>

como aquelas inseridas nos perímetros urbanos dos municípios, em parceria com o Poder Público local.

O Instituto de Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará - IDECI foi criado pela Lei Estadual n.º 14.881, de 27 de janeiro de 2011, autarquia vinculada à Secretaria das Cidades – CIDADES, com estrutura organizacional e competências regulamentadas pelo Decreto Estadual n.º 30.509, de 25 de abril de 2011, tem por objetivo apoiar institucionalmente os municípios do Estado do Ceará, por meio da realização de pesquisas, estudos e projetos, fortalecendo sua capacidade de formular políticas, prestar serviços e fomentar o desenvolvimento local, visando ao desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável e a uma participação democrática da sociedade como valorização da cidadania (art. 2º da Lei Estadual n.º 14.881).

Por se trata de uma política pública recente, não foi possível obter maiores informações, espera-se, entretanto que esta ação do Poder Público Estadual, consiga realizar, de forma efetiva a titulação das áreas urbanas de domínio ou posse do Estado, ocupadas irregularmente por terceiros, de modo a garantir a esses o direito social à moradia, visando também o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5 TURISMO: IMAGENS, CONFLITOS E INVAÇÕES NA VILA DE JERICOACOARA E ENTORNO

O turismo depende fundamentalmente de espaços turísticos, que são notadamente de duas dimensões: espaços-natureza e espaços-patrimônio, a Vila de Jericoacoara enquadra-se na primeira dimensão.

Nos espaços-natureza, tanto praias, como montanhas e parques naturais, são áreas predominantemente ocupadas por populações de pescadores artesanais, no caso das áreas litorâneas, e por agricultores e coletores que praticam uma agricultura de subsistência, no caso das áreas naturais e montanhas. Em ambas as situações, o comum é que os grandes investidores, quando não o próprio Estado, promovam o deslocamento forçado das populações que residem nessas áreas turísticas (RODRIGUES, 2015, p. 84).

A combinação natureza e turismo atrelado a imagem de Jericoacoara, como em outras localidades, desperta olhares do mercado imobiliário, nessa linha de pensamento Coriolano (2006, p. 159) afirma:

Existe no litoral uma forte disputa de terras. Este espaço foi ocupado tradicionalmente pelas chamadas comunidades nativas [...] que foram pressionadas a vender suas propriedades para a instalação dos equipamentos turísticos, hotéis, resorts, parques aquáticos. Enquanto o litoral se constituía apenas uma reserva de valor, essa ocupação tradicional pelas comunidades pesqueiras era mais pacífica, contudo, com a descoberta do litoral para o lazer e o turismo, acelerou-se o processo de expulsão de nativos e expropriação de terras para as segundas residências e para o turismo, desrespeitando o direito das comunidades tradicionais.

A construção da imagem turística da Vila de Jericoacoara iniciou-se nos anos de 1980 e foi intensificada a partir de então pelas Políticas Públicas Estaduais que visavam tornar o estado polo receptor de Turismo.

Os primeiros visitantes que chegaram foram os *hippies* e mochileiros na década de 1970, em busca de contato com a natureza (BRANDÃO, 2014, p. 127), após uma década, já em 1980, Jericoacoara tornou-se conhecida mundialmente, despertando interesse do poder público e da iniciativa privada jornais e revistas divulgavam o local como paraíso turístico, a população motivada pela possibilidade de melhorar o seu nível de renda, comprou a ideia da preservação e entrou em cheio na campanha relata Fonteles (2000, p. 161-162). Consta no Plano de Manejo do Parque de Jericoacoara o seguinte registro desta época:

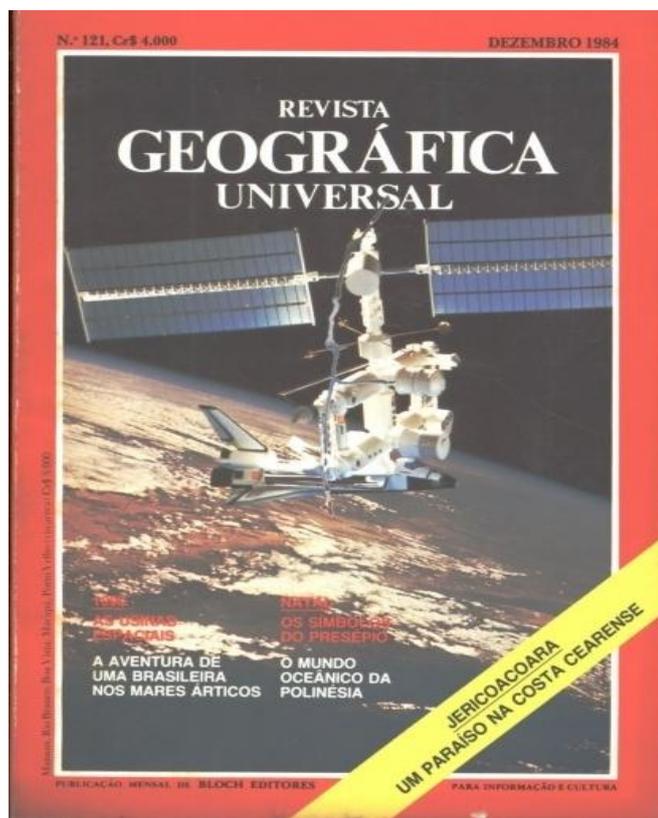
No final dos anos 1970 e no início dos anos 1980 começaram a chegar os primeiros visitantes, conhecidos por “alternativos”, “hippies” ou “mochileiros”. Eram grupos que buscavam maior contato com os ambientes naturais e com o estilo de vida das populações nativas, com as quais ficavam hospedados. Foram eles, também, que começaram a divulgar a imagem da vila de Jericoacoara como um paraíso onde se podia desfrutar de uma vida simples e tranquila, desprendida dos valores materiais e econômicos, em sintonia com a natureza [...]. Em pouco tempo, Jericoacoara ganhou fama internacional como point turístico, atraindo o interesse do poder público e da iniciativa privada. No início da década de 1980, o jornal norte-americano *The Washington Post* classificou Jericoacoara como uma das dez mais belas praias do planeta. Outras reportagens se seguiram na imprensa nacional e internacional.

Segundo Nogueira (2016, p. 79-80) o “Estado ao lado da iniciativa privada são os maiores produtores da imagem que vende a vila”, desde 1984, com a criação da Área de Proteção Ambiental (APA), a produção das mídias atrelava a paisagem natural da vila a ideia de proteção ambiental. Em 1986, a Rede Globo, no Programa do Fantástico exibe reportagem divulgando a praia de Jericoacoara (CORIOLANO, 2006, p. 73).

Nogueira (2016, p. 80) afirma que outras matérias foram publicadas em revistas entre 1987 até final da década de 1990, utilizando o “discurso vinculado à exuberância cenográfica, a preservação ambiental, à natureza bucólica e à ideia de uma comunidade de pescadores em total harmonia com a natureza”.

Merece destaque mencionar, que neste mesmo ano, a Revista Geográfica Universal, da Editora Bloch, publica reportagem sobre Jericoacoara, com destaque na capa da edição nº 121 de dezembro de 1984, cuja reportagem tinha o seguinte tema “Jericoacoara, um paraíso na costa cearense”, enaltecia as belezas naturais e o modo de vida dos habitantes da região (FONTELES, 2004; LIMA, 2007).

Figura 17 – Capa da Revista Geográfica Universal



Fonte: Editora Bloch (2016).

Está “no Ceará, preservada na exuberância da paisagem, sobrevive, como Deus a criou, a praia de Jericoacoara. Sob proteção das dunas, a natureza aí multiplicou os encantos, criando um dos locais mais belos do país” (NASS, 1984, p. 47), destacava a reportagem.

Esse *marketing* atraiu milhares de turistas, segundo Fonteles (2004, p. 149), este aumento de fluxo turístico, nacional e internacional, foi incompatível com a infraestrutura local, “trazendo problemas à população receptora, desequilibrando os ecossistemas, criando um turismo desordenado, comprometendo a qualidade de vida dos moradores”, o autor cita diversas manchetes de jornais que divulgaram Jeri, utilizando “textos e fotografias de paisagens encantadoras, convidativas para quem deseja visitar ambientes naturais e bucólicos” (idem, p. 163).

Nascimento (2014, p. 26) se referindo aos termos usados na reportagem, atribui “às ideias de preservação de Jericoacoara”, pelos movimentos ambientalistas que possuíam o *slogan* “Salve Esta Praia”. Essa fama despertou o interesse do poder público e da iniciativa privada. E apesar da preocupação com a manutenção do aspecto bucólico da vila, problemas relacionados à especulação imobiliária logo

começaram a surgir, impulsionados pela explosão turística de Jericoacoara (ICMBio, 2011, p.3).

Nascimento (idem, p. 163) relata que nos anos de 1980 os primeiros visitantes, hospedavam-se em casa de pescadores, comiam da mesma panela, dormiam em redes, bebiam juntos, criavam laços vivenciais e convivências e que “aos poucos, terra que aos poucos, terra que era passada de pai para filho, de geração em geração, apenas com valor de uso das práticas de subsistência, torna-se valor de troca”.

A pequena Vila de Jericoacoara, constituída de casas de taipas e pedra, das jangadas à beira mar passou por um processo de transformação espacial com a chegada do turismo, seu espaço foi moldado, planejado para atender aos interesses de grupos e frações de classes que se apropriaram privadamente dos seus espaços. Sua imagem foi produzida para atender aos interesses do capital, utilizando-se de um forte apelo de marketing realizado pelo Governo e pelos empresários estrangeiros e nacionais dos ramos de serviços e comércio.

Em 1998, a Secretária de Turismo⁴⁶ defendendo o turismo, na reunião do Conselho de Turismo, realizado no Rio de Janeiro (CORIOLANO, 2006, p. 99) afirmou que atividade turística é impactante do espaço físico, porque todos os investimentos feitos para o turismo beneficiam diretamente o território e a população. Questiona-se: será?

O Diário do Nordeste, em 17 de agosto de 2008, publicou uma entrevista com o educador social Nelson Gomes Barbosa que relatou:

A pesca praticamente desapareceu. Os pescadores e seus filhos deixaram a rede e o remo e passaram a ocupar outras atividades, quase sempre subempregos. Todas essas mudanças alteraram a vida dos nativos. Jericoacoara recebe gente do mundo todo, entretanto, o turismo na localidade continua desordenado, o que resulta em problemas para a comunidade nativa. Há nativos que acham que o movimento de turistas é muito bom. Mas, há outros que preferiam a tranquilidade dos velhos tempos. Tudo isso gera conflitos de identidade, porque ao mesmo tempo que chegou energia, água encanada e a própria televisão, a população perdeu a vida pacata, o silêncio e a própria convivência familiar que unia os nativos.

Molina (2007, p. 6) descrevendo Jericoacoara diz:

Com o desenvolvimento do turismo, a comunidade passa a ter um outro tipo de relacionamento (de vida) com os outros e com o local. Pouco a pouco, as atividades de pesca, agricultura e criação de pequenos animais são substituídas pelas atividades em função do turismo; por exemplo, poucas

⁴⁶ Anya Ribeiro

embarcações restam na vila, e o peixe consumido é, em grande parte, proveniente de fora. [...] Outro fato que ocorre é a exploração do trabalho infantil, onde os menores atuam como guias de turismo, vendedores catadores de peixe e mariscos.

Salvo raras exceções, a exemplo dos filhos do Sr. Manoel Mundico, ainda se dedicam as atividades da pesca. Este fato foi observado nos trabalhos de campo, os jovens se dedicam as atividades relacionadas com o turismo, seja como guias (geralmente aqueles que não possuem estudos), como garçons, arrumadeiras, motoristas de caminhonetes, as chamadas D20 que fazem o transporte de passageiros de Jijoca para Jeri, etc.

Araújo (2013, p. 33) afirma que o turismo é um exemplo direto das modificações socioespaciais na sociedade, fazer turismo é produzir/construir espaços, o Estado, por meio das políticas públicas, torna-se relevante agente ativo e direto na produção espacial.

De fato, o turismo é uma das atividades que mais contribuem para reordenamento de lugares (BRANDÃO, 2014, p. 27), no caso de Jericoacoara não foi diferente. Coriolano (2006, p. 145) diz que esta praia é o “espaço turístico cearense de maior expressão nacional e internacional, *status* que motivou inclusive a troca do nome do município de Jijoca para Jijoca de Jericoacoara”. A importância é tamanha que Jijoca sendo a Sede do Município é de Jericoacoara e não ao contrário, pois na categoria de Distrito, único inclusive, deveria ser Jericoacoara de Jijoca.

Na visão de Milton Santos (2001), geógrafo, “o espaço é um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações”, uma “conexão materialística de um homem com outro”, citando Marx e Engels (1947), conexão está que “está sempre tomando novas formas”.

Referindo-se a lugar, Milton Santos (2001, p. 322) defende que:

No lugar – um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas e instituições – cooperação e conflito são a base da vida em comum. Porque cada um exerce uma ação própria, a vida social se individualiza; e porque a contiguidade é criadora de comunhão, a política se territorializa, com o confronto entre organização e espontaneidade. O lugar é o quadro de uma referência pragmática ao mundo, do qual vêm solicitações e ordens precisas de ações condicionadas, mas é também o teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis, por meio da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade.

Soja (1993), geógrafo norte-americano, afirma que a estrutura do espaço organizado não é uma estrutura separada, com suas leis autônomas de construção

e transformação, nem tampouco é simplesmente uma expressão da estrutura de classes que emerge das relações sociais de produção. Ela representa um componente dialeticamente definido das relações de produção gerais, relações essas que são simultaneamente, sociais e espaciais. De uma perspectiva materialista, o que passa a ser importante é a relação entre o espaço criado e organizado e as demais estruturas, dentro de determinado modo de produção. Para se entender a dialética socioespacial é preciso reconhecer a organização espacial humana como um produto social. O espaço, na forma física e abstrata, foi conceitualmente incorporado na análise materialista da história e da sociedade.

O espaço em si pode ser primordialmente dado, mas a organização e o sentido do espaço são produto da translação, da transformação e das experiências sociais. [...] O espaço socialmente produzido é uma estrutura criada, comparável a outras construções sociais resultantes da transformação de determinadas condições inerentes ao estar vivo, exatamente da mesma maneira que a história humana representa uma transformação social do tempo (SOJA, 1993, p.101-102).

Santos (2014, p.5) reconhecendo a capacidade transformadora dos indivíduos que se apropriam dos espaços, contribuindo para a produção social do espaço e para produção espacial da sociedade, afirmando que “o lugar consolida, dá expressão, materializa e incorpora as dinâmicas sociais”.

Coriolano (2007, p. 24), relacionando espaço, lugar e turismo, faz a seguinte colocação: “As paisagens turísticas e os territórios turísticos são, ao mesmo tempo, os espaços das estratégias capitalistas, visando ao espetáculo e ao embevecimento dos visitantes, simultaneamente, gerando conflitos e resistências no cotidiano do lugar”.

Para Lefebvre (2006, p. 246) o espaço de lazer indica,

Pontos de ataques e de rupturas: o cotidiano e o urbano, o corpo e as diferenças que nascem no seio do corpo das repetições (gestos, ritmos, ciclos). Transição entre os espaços antigos, as monumentalidades e as localizações pelo e para o trabalho de um lado, e os espaços virtuais do gozo e da alegria, o espaço de lazer é o espaço contraditório por excelência. O modo de produção existente produz nele o pior e o melhor, a excrescência parasitária e o ramo exuberante; ele prodigaliza as monstruosidades e as promessas (que não pode cumprir).

Cirilo (2016, p. 5) discute o papel estratégico do turismo em face às políticas de desenvolvimento defendidas pelos países:

O turismo, no papel estratégico para o desenvolvimento em muitos países, por sua vez exerce um fascínio sobre os espaços e as pessoas e, sua presença muitas vezes se dá, em áreas frágeis sociocultural e ambientalmente. Com isso a implantação de empreendimentos imobiliários

turísticos nestas áreas, traz à discussão viabilidades e alternativas de convívio harmônico entre o direito ao desenvolvimento e a preservação dos recursos naturais, sociais e culturais de uma localidade, além de confrontar culturas.

A passagem de uma antiga vila de pescadores para um dos lugares de maior atração de turismo no estado do Ceará, marca a história da produção desse espaço (NOGUEIRA, 2016, p. 61). O processo de reprodução do espaço em Jericoacoara não se limita ao setor de serviços turísticos, existem atividades produtivas diretamente ligadas ao lugar e orientadas para o turismo, como por exemplo, a construção civil, que atua na edificação desse espaço e na construção de toda sua infraestrutura, outro exemplo, foi a construção de uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA, que foi construída em 2015⁴⁷. Nesse sentido, Carlos (2007, p. 64) afirma que,

O turismo cria um mundo fictício e mistificado de lazer ilusório, onde o espaço se transforma em cenário, “espetáculo” para uma multidão amorfa através da criação de uma série de atividades que conduzem a passividade, produzindo apenas a ilusão da evasão e, deste modo, o real é metamorfoseado, transfigurado, para seduzir e fascinar.

Neste contexto, retomando ao tema espaço, pertinente é a inteligência das afirmações de Santos (2014, p. 317):

No espaço – que é uno mas diferenciado (...) se dá ao conjunto dos homens que nele se exercem como um conjunto de virtualidades de valor desigual, cujo uso tem de ser disputado a cada instante, em função da força de cada uma.

Carlos (2011, p. 15) explicando o processo de produção de espaço advoga que:

A produção do espaço abre-se, portanto, como possibilidade compreensão do mundo contemporâneo, que sob a égide da globalização, vai impondo novos padrões (assentados no desenvolvimento da sociedade de consumo e submetidos ao desenvolvimento do mundo da mercadoria) a partir dos quais vão se redefinindo as relações entre as pessoas numa sociedade fundada na necessidade de ampliação constantes das formas de valorização do capital. Novos padrões culturais invadem a vida cotidiana metamorfoseando antigos valores com a introdução de novos signos e comandando novos comportamentos.

Assim verifica-se que na modernidade “as relações de produção não se realizam somente no âmbito restrito da fábrica, elas agora percorrem todo o

⁴⁷ O Projeto original a UPA era para ser construída na sede do Município, entretanto após reportagem sobre falta de atendimento médico a um turista em Jericoacoara o Governo do Estado optou pela construção na Vila.

processo de reprodução da vida, produzindo, deste modo, um espaço e uma vida cotidiana específicos de um tempo histórico” (NOGUEIRA, 2016, p. 53).

Nesse sentido, entende-se que o espaço social da Vila de Jericoacoara é um produto social. O cotidiano é construído dia a dia, a própria arquitetura e urbanização sofreram grandes alterações desde a chegada do turismo, as relações de sociabilidade dos nativos entre eles e com os demais habitantes (estrangeiros ou turistas), são trabalhadas dia a dia, concomitante a isto, há atuação da força política, do capital privado e o do Estado, que visam dominar o espaço, que Nogueira (2016, p. 61) esclarece:

De um lado, a forma política estatal age sobre o espaço de Jericoacoara a fim de dominá-lo por completo através das políticas de “preservação”, de turismo e urbanização; de outro, os habitantes, que sentem o peso dessas ações em seu cotidiano, mas não meramente de maneira passiva, pois ao assumirem e interiorizarem os discursos do Estado estão eles contribuindo para essa dominação espacial (social), mesmo que de maneira conflituosa e contraditória.

Fonteles (2000, p. 135) o modelo turístico implantado no Brasil desrespeita as diferenças, como forma global, busca homogeneizar as imagens e consumo do lugar, desta forma:

Cria-se problemas para as populações receptoras – sobretudo para as tradicionais – e para os ambientes naturais, pela transformação constante do lugar, produzindo-se um estranhamento com a perda das referências, inclusive do espaço territorial. [...] O espaço é privatizado através da mediação mercadológica, prevalecendo o valor de troca sobre o valor de uso; contradição entre a produção socializada do espaço e a sua apropriação privada.

Nogueira (2016, p. 50, 51) defende que a reprodução do homem, enquanto ser genérico, está inseparavelmente vinculada à produção do espaço. Entretanto, o capitalismo marca o espaço de maneira nunca vista em outro período histórico, a modernidade marca a passagem da forma-mercadoria ao primeiro plano, o homem serve-se da natureza para muito além das suas necessidades básicas de reprodução, assim, na modernidade a relação sociedade natureza assume uma nova forma, passando a uma relação de dominação por meio do trabalho.

5.1 ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E REQUALIFICAÇÃO URBANA DE JERICOACOARA

Especulação imobiliária, termo muito usado, geralmente encontra-se relacionado a problemas das grandes cidades em relação ao direito de moradia. Campos Filho (2001, p. 48) define especulação imobiliária, em termos gerais, como sendo “uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos”.

Novaes (1987 apud FONTELES, 2000, p. 181) identificou a especulação imobiliária em Jericoacoara como consequência de dois tipos de ação:

1. turista que compra e destrói o barraco do pescador no centro da vila, para construir a sua casa de temporada; 2. Chegada de pessoas de fora de Jericoacoara que receberam terras como herança; constroem casas, algumas para temporada, e consideram-se nativos.

Molina (2007, p.6) também narra sobre as questões fundiárias afirmando que:

Além disso, os moradores se veem ameaçados pela grilagem de terras (processo de falsificação de documentos) e pela especulação imobiliária. Boa parte dos moradores nativos que venderam suas terras aos donos de pousadas e restaurantes deslocaram-se para uma área mais afastada da vila, formando uma favela, conhecida como a “Nova Jeri”.

Consta no Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara – Encarte 2 (2011, p. 2-56) a seguinte afirmativa:

Por causa do turismo como a atividade econômica de maior destaque na região, a especulação imobiliária acaba ganhando espaço em alguns locais, principalmente em Jericoacoara. O interesse dos empreendimentos turísticos provoca elevação exorbitante nos preços dos imóveis, o que leva os nativos a se deslocarem para comunidades do entorno, aumentando, assim, a densidade demográfica dessas localidades.

Como se verifica o preço dos imóveis influencia o deslocamento da população para as zonas periféricas da Vila, gerando conflitos e invasões irregulares. Em 2014⁴⁸, cerca de 200 pessoas invadiram uma área, pertencente ao Governo do Estado do Ceará, destinada a abrigar escolas, praças e até uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA). Este fato foi noticiado na imprensa e

⁴⁸ Na época dos fatos, a Autora exercia o cargo de Procuradora do Município de Jijoca de Jericoacoara.

detalhado no Blog Sobral Notícias⁴⁹, o Conselho Comunitário se pronunciou contra as invasões afirmando que “a população, inclusive nativos, se revoltou porque as pessoas de fora vinham e construía em Jeri como invasores e a própria população não pode”. Segundo a reportagem o Deputado Estadual João Jaime afirmou que “são pessoas que vieram de fora e não fazem parte da comunidade. Eles invadiram na sexta-feira terrenos onde vão ser construídas praças, escolas e até uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA)”.

Assim, a especulação é considerada o embrião para o que se tornou depois da divulgação pela mídia e posteriormente pela implementação das políticas públicas voltadas para o turismo na região. Nascimento (2014, p. 163-164) narra que em 1985 uma equipe de pesquisa do Núcleo de Geografia Aplicada da UECE (NUGA), realizou um estudo e elaborou um diagnóstico ambiental da Área de Proteção Ambiental de Jericoacoara, afirma ainda que “logo em seguida ao término dos estudos a área é lançada pelos políticos de Cruz⁵⁰ via *mídia* nacional, via Rede Globo e a partir daí a colônia de pescadores passa a ser procurada como lugar de grande atrativo turístico. A partir daí, começa a grilagem e a procura por terras que termina na especulação imobiliária”.

Fonteles⁵¹ esboça (2000, p. 185) que não existia por parte da população nativa um consenso em relação a esta questão, “para uns, a venda da terra se fez necessária para que pudessem melhorar a sua casa e receber o turista. Para outros, a questão é problemática e preocupante”. Afirma que nos jornais Diário do Nordeste e O Povo, de agosto de 1987, publica matéria denunciando a questão da especulação imobiliária em Jericoacoara:

O Diário do Nordeste de 19 a 25 de 08/87, denuncia a especulação imobiliária ameaçando a beleza natural de Jericoacoara, contrariando os objetivos da APA. Ao invés do Decreto nº 90.379 ter influenciado a defesa ecológica da região *despertou a cobiça dos especuladores que invadiram a área ameaçando todo o seu equilíbrio, tanto cultural, como social e até mesmo sanitário.*

Jornal O Povo de 30/08/87: “SANTUÁRIO ECOLÓGICO COMEÇA A MORRER” – *Os nativos vendem suas casas na zona central e vão para lugares mais afastados. Eles estão no mundo da lua, sem saber que fazem transações sem qualquer tipo de documentos.*

⁴⁹ https://sobralnoticia.blogspot.com.br/2014_05_21_archive.html

⁵⁰ Jericoacoara, passa a território do Município de Cruz em 14 de janeiro de 1985, na categoria de distrito. Com a Lei 50/1990 e a Lei 60/1990, de 04 de julho, passa a pertencer ao Distrito de Jijoca, ambos território de Cruz. Em 1991 através da Lei nº 11.796, de 06 de março de 1991, o Distrito de Jijoca é transformado em Município, passando Jericoacoara a pertencer a aquele.

⁵¹ Relatos completos dos moradores em Fonteles (2000, p. 185).

Em decorrência dos conflitos que se acentuavam, a Presidente do Conselho Comunitário expede ofício nº 003/88 à Coordenadora das APAs – Secretaria Especial do Meio Ambiente, em Brasília solicitando providências.

Os nativos vendem suas propriedades (que são em locais compatíveis para moradia) e passam a morar junto a leito de lagoas e locais de sangramento de lagos e passam a viver em condições subumanas e essas áreas são quase todas ocupadas por estrangeiros ou pessoas de outros Estados e alguns, na maioria das vezes, ficam abandonadas totalmente. [...] O problema tem se agravado tanto que, afora toda a área verde, acima da comunidade (povoado), local de lagoas, etc., estão totalmente demarcados, alguns chegam até terem apenas quatro estacas que servem como marcação, sem propriedade alguma e logo depois é vendido. Todos os terrenos que são demarcados nesta área estão vendidos, em fase de venda o que poderá, se não for tomada providências imediatas, toda a área ser entregue a especulação e a implantação de projetos audaciosos de urbanização descaracterizando totalmente Jericoacoara. [...] Ainda há tempo de se tomar providências e o Conselho espera essas providências. Com respeito e admiração – José Augusto de Carvalho Júnior – Presidente do CCJ. (FONTELES, 2000, p. 183).

O Conselho Comunitário de Jericoacoara desempenha papel de destaque nas ações promovidas pelo Poder Público, denunciando, contestando ou apoiando. Nesse sentido Molina (2007, p. 14) ressalta o papel da comunidade como núcleo de resistência:

O importante papel da comunidade local referentes à sua resistência perante ações hegemônicas que se impõem ao lugar. Estas resistências são reveladoras de embates relativos ao uso do espaço e reveladoras, também, do papel da comunidade local como sujeito ativo na luta contra o “turismo predador”, a grilagem de terras, a especulação imobiliária, a degradação dos recursos naturais, entre outros conflitos emergentes das contradições impostas por sujeitos sociais hegemônicos e vividas por sujeitos sociais hegemonzados.

Visando dirimir os conflitos, impulsionar o desenvolvimento turístico e evitar a degradação ambiental o Governo do Estado do Ceará inicia o processo requalificação da Vila de Jericoacoara, Molina (2007, p. 11) descreve:

No intuito de incrementar a atividade turística, o governo estadual, juntamente com investimentos estrangeiros, criou, em 1999, o Plano Diretor de Jericoacoara, e um dos desdobramentos deste plano é o Projeto de Requalificação Urbana da Vila de Jericoacoara, que previa a construção de um centro cultural e de turismo, um mercado público, creche, oficina de artesanato, centro esportivo, posto de saúde, posto policial, parque do cemitério, quiosques e serviços de terraplanagem, urbanização, paisagismo, sinalização de vias, estacionamento, além também de dar início à licitação para a implantação do sistema de esgotamento sanitário de Jericoacoara.

A criação do Plano Diretor visou fomentar a atividade turística e teve como desdobramento o Projeto de Requalificação Urbana da Vila de Jericoacoara, prevendo construção de equipamentos e serviços públicos, como a construção do

mercado público, da creche, do posto de saúde, do posto policial, parque do cemitério, urbanização, paisagismo, sinalização de vias estacionamento.

Esta política foi o embrião para a expansão do espaço urbano, dando os primeiros sinais de crescimento territorial em função do crescimento da atividade do turismo. No Planejamento Estratégico Municipal de Jijoca de Jericoacoara (1999) o turismo é tomado como base para o desenvolvimento econômico, sendo a Vila de Jeri, a zona com maior potencialidade, justificando-se, portanto, o processo de regularização da área da seguinte forma: “a ordenação do espaço da Vila de Jericoacoara é condição básica para seu desenvolvimento equilibrado e harmônico e para o atendimento das limitações impostas por se tratar de uma APA”.

O Projeto de Requalificação começou a ser executado em abril de 2002, com licença para construção emitida pela Superintendência Estadual do IBAMA, teve como objetivo geral o ordenamento, estruturação e requalificação do espaço urbano da Vila, visando sua consolidação como polo de turismo e como objetivos específicos:

- Melhorar a infraestrutura turística;
- Ofertar serviços e equipamentos necessário ao desenvolvimento da população local e de apoio aos turistas;
- Criar espaços que propiciem a interação social e sejam melhor adaptadas as atividades a serem desenvolvidas;
- Criar espaços para o desenvolvimento de atividades econômicas;
- Criar espaços voltados para manifestações que valorizem a natureza e a cultura local;
- Garantir a segurança da população e dos turistas;
- Criar espaços de lazer e convivência;
- Ordenar a circulação de veículos dentro da vila;
- Respeitar as limitações da APA.

Na época já existia “preocupação com a perda da qualidade paisagística e desequilíbrios ecológicos, a questão da qualidade de vida da população e da preservação da cultura local são também fatores preocupantes assinalados pelos que apresentam resistência ao progresso do turismo na região e contrários ao turismo de massa” (MOLINA, 2007, p. 11).

O artigo publicado em 2002, cujo título “Paraíso perdido: Obras podem descaracterizar vila de Jericoacoara”⁵² dá conta sobre a preocupação dos ativistas e da comunidade em preservar o local.

Segundo os ativistas de Jericoacoara, é possível apontar vários problemas que estão ocorrendo atualmente. Um deles é a vertiginosa especulação imobiliária que se abateu sobre a vila.

Dentre as preocupações e denúncia, citadas na reportagem, a altura dos imóveis construídos na Vila de Jericoacoara se destacava:

Em 1992, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renovável (Ibama), transformou a região em Área de Proteção Ambiental (APA), com regras que impediam, por meio da normativa número 4, a construção de dois pavimentos ou edificações superiores a 4 metros de altura, piscina e a ampliação do número de pousadas na vila.

O Ibama modificou a normativa de número 4, que então fazia restrições a construções na vila, para a liberar edificações com dois pavimentos e limite de 7,5 metros de altura, a construção de piscinas e a possibilidade de aumento do número de equipamentos hoteleiros, casualmente indo de encontro com o que prevê o Plano Diretor para Jericoacoara. A mudança da normativa é o elemento catalisador das lutas contra o Plano Diretor, que a comunidade vem travando com órgãos do governo estadual. A exemplo, Jericoacoara já ganhou construções de pousadas com dois andares e até o aterro de um mangue para a edificação de um resort.

Verifica-se que a comunidade era contra o Plano Diretor por rejeitar a descaracterização da área, afirmavam ser “naturalmente uma vila de pescadores”, segundo consta na reportagem a presidente do Conselho Comunitário de Jericoacoara, Sr.^a Maria Filizolina, alegou que “a comunidade de Jeri é contra o calçamento da vila, o alargamento de ruas e ainda a modificação do padrão arquitetônico que poderá ocorrer com a liberação de edificações com 7,5 metros de altura”.

A comunidade organizada, por meio do Conselho Comunitário, formou uma Comissão de Contrapropostas contra a Normativa nº 4⁵³, de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), onde apresentava discordância quanto ao quesito das expansões das edificações, Fonteles (2004, p. 122) à época já fazia o alerta sobre a expansão da rede hoteleira em decorrência dessa medida:

O que está ocorrendo em Jericoacoara atualmente é um sinal muito evidente da exclusão da população local na gestão da Área. [...] os moradores já explicaram a sua preocupação com a nova realidade,

⁵² <http://ecoviagem.uol.com.br/fique-por-dentro/artigos/meio-ambiente/paraiso-perdido-obras-podem-descaracterizar-vila-de-gericoacoara-184.asp>

⁵³ Nogueira(2016, p. 137) afirma que essa “medida foi tomada de modo autoritário tanto pelo Governo Federal(na figura do IBAMA), QUANTO PELA Prefeitura de Jijoca de Jericoacoara, sendo um dos componentes do PPDU de Jericoacoara.

sobretudo com a Instrução Normativa nº 5⁵⁴, alterando drasticamente os padrões arquitetônicos da Vila, possibilitando a verticalização do lugar. Este fato vai permitir que a rede hoteleira seja ampliada de forma bastante intensa. Possivelmente, a comunidade terá dificuldades em suportar os impactos ambientais e socioculturais e não terá capacidade de carga suficiente para tamanha alteração.

A especulação imobiliária não deixou de existir mesmo depois de todos os esforços do Poder Público e sob os protestos da comunidade local. Andando pelas ruas e becos é possível encontrar várias placas de “vende-se” ou “aluga-se”, os preços dos imóveis para variam conforme a localização, quanto mais próximo a praia e quanto mais próximo à Rua Principal mais valorizados são, segundo narrou o corretor local. As Figuras 18 e 19 dão comprovam, que tanto na área central de Jericoacoara quanto na área denominada Nova Jeri, a existência de imóveis destinados para comercialização.

Figura 18 – Imóveis para aluguel/dia na Nova Jeri



Fonte: Elaborado pela autora.

⁵⁴ O número correto da IN é 4 e não 5 como mencionado pelo Autor.

Figura 19 – Lotes a venda no centro



Fonte: Elaborado pela autora.

Nas entrevistas realizadas com moradores depreende-se que as moradias, antes da chegada do turismo, tinham valor de uso e constituíam-se em poucas casas, a maioria de taipa e algumas de pedra, com a chegada do Turismo, os imóveis passaram a ter maior procura, entretanto, a transação não possuía segurança jurídica, as narrativas dos nativos, dão conta de que muitas vezes o mesmo terreno era vendido mais de uma vez, principalmente para os estrangeiros que se encantavam com o local.

Em entrevista realizada em 13 de novembro de 2016 um comerciante afirmou que em uma área de 18 m² pagava R\$ 4.000,00(quatro mil reais) de aluguel do ponto. Mesmo na Nova Jeri, área ocupada predominantemente pelos trabalhadores que vivem do turismo, um grupo de amigas narrou que pagam R\$ 1.000,00 (um mil reais) por uma casa simples com apenas um quarto.

A imagem arquitetônica atual do local é diferente da descrição que se encontra nos livros, dissertações e na memória afetiva tanto dos nativos, quanto daqueles que conheceram a Praia de Jericoacoara ainda sem a efervescência da atividade turística. As ruas destinadas ao turismo, localizadas mais ao centro, encontram-se restaurantes, pousadas, lojas de roupas e souvenirs, supermercado, agência de viagem. Em sua maioria com aspecto de requinte e rusticidade.

Figura 20 – Beco que liga a Rua Principal e a Rua São Francisco – trecho 1



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 21 – Beco que liga a Rua Principal e a Rua São Francisco- trecho 2



Fonte: Elaborado pela autora.

Já para a zona periférica, onde também estão localizados os equipamentos públicos encontram-se muitas casas simples, sem muita estrutura, salvo algumas exceções que dão sinal que o turismo aos poucos está se apropriando da área, pois já existem algumas acomodações turísticas tipo pousada

e restaurante, as figuras abaixo revelam estes fatos, observa-se que existem inclusive ampliação de pousadas.

Figura 22 – Pousadas Peixe D'ouro e obras de ampliação



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 23 – Pousadas Peixe D'ouro e Pousada Bangalô



Fonte: Elaborado pela autora.

No centro observa-se que várias edificações são compostas de dois pisos, sendo o térreo um ponto comercial e o primeiro andar ou a parte de trás uma residência, alguns estabelecimentos são administrados pelos próprios moradores. Outro aspecto observado em campo é que muitos nativos, que têm imóveis na Nova Jeri, parcelam suas áreas e constroem, destinando-as a aluguel.

5.2 CENÁRIO TURÍSTICO PRODUZIDO PARA CONSUMO

As cidades turísticas passaram a ter a necessidade de construir sua imagem, como um reflexo da sociedade pós-moderna em que vivemos. No caso de Jericoacoara, sendo uma vila de pescadores e ainda apresentando uma pseudo-aparência de rusticidade e preservação, esse processo ocorreu não somente a partir dos esforços do Poder Público, mas, sobretudo do capital privado que investiu em projetos arquitetônicos e urbanos atrelados à paisagem natural do lugar.

Esse conjunto de fatores favorece o fortalecimento da imagem do lugar (rústico, porém requintado), nesse sentido, Jericoacoara não se comporta somente como um lugar de consumo de produtos, mas um lugar de consumo de imagem, fundamental para uma cidade que depende do turismo e o tem como principal atividade econômica.

A orla passou a ser ocupada por hotéis luxuosos, que disputam espaço com a paisagem natural do lugar, o siteweb da TripAdvisor⁵⁵ apresenta 06(seis) hotéis de luxo na Vila, todos localizados na orla, são eles: Vila Kalango, Hotel Hurricane Jeri, Essenza Hotel, Blue Residence Hotel, The Chili Beach Boutique Hotel & Resort e Casa de Areia.

No site Tripadvisor encontram-se 05 (cinco) hotéis de luxo em Jericoacoara, as imagens revelam o luxo e sofisticação muito embora na sua maioria estejam inseridos no ambiente paisagístico rústico produzido artificialmente.

Figura 24 – The Chili Beach Boutique Hotel & Resort



Fonte: Tripadvisor⁵⁶ (2016).

⁵⁵https://www.tripadvisor.com.br/Hotels-g303297-zff12-Jericoacoara_Jijoca_de_Jericoacoara_State_of_Ceara-Hotels.html

⁵⁶https://www.tripadvisor.com.br/Hotel_Review-g303297-d594778-Reviews-Vila_Kalango-Jericoacoara_Jijoca_de_Jericoacoara_State_of_Ceara.html#photos;geo=303297&detail=594778

Figura 25 – Casa de Areia



Fonte: Tripadvisor ⁵⁷ (2016).

Figura 26 – Hotel Vila Kalango



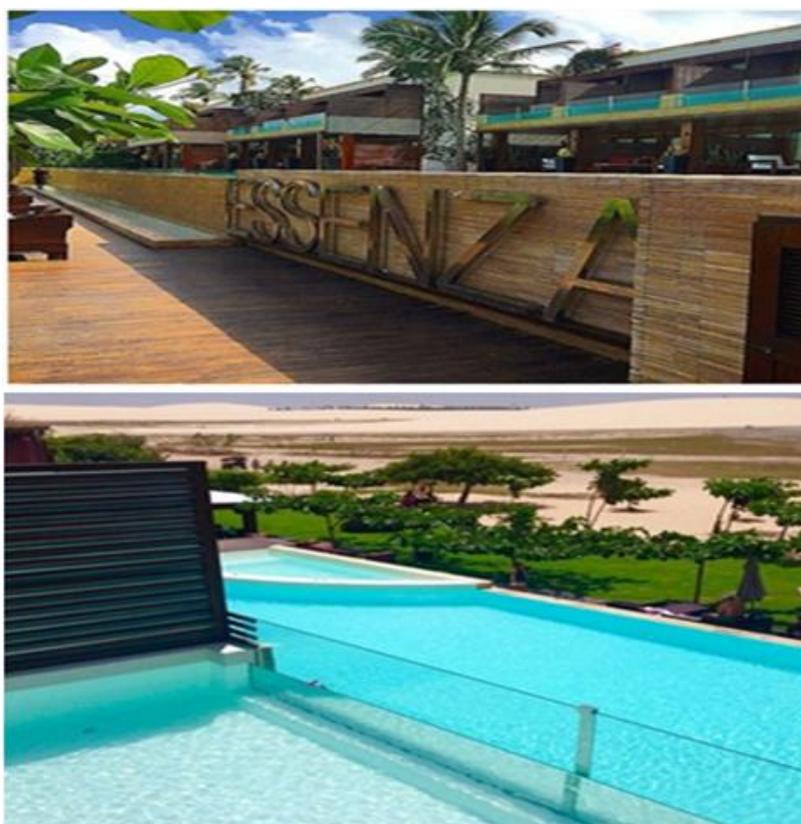
Fonte: Tripadvisor ⁵⁸ (2016).

⁵⁷ https://www.tripadvisor.com.br/Hotel_Review-g303297-d594778-Reviews-Vila_Kalango-Jericoacoara_Jijoca_de_Jericoacoara_State_of_Ceara.html#photos;geo=303297&detail=594778

⁵⁸ https://www.tripadvisor.com.br/Hotel_Review-g303297-d594778-Reviews-Vila_Kalango-Jericoacoara_Jijoca_de_Jericoacoara_State_of_Ceara.html#photos;geo=303297&detail=594778

Figura 27 – Hotel Hurricane Jeri

Fonte: Tripadvisor 59 (2016).

Figura 28 – Fachada do Essenza Hotel e vista da varanda para as dunas

Fonte: https://www.instagram.com/essenzahotel_jericoacoara/

Nogueira (2016, p. 34) frisa que “os meios de hospedagem estão concentrados nas mãos dos estrangeiros ou pessoas vindas de outros estados brasileiros”, acrescenta que “os restaurantes e pizzarias encontram-se na mesma situação que as hospedarias em relação aos proprietários”, poucos estabelecimentos “pertencem a moradores nativos”.

Em pesquisa de campo, verificou-se que os hotéis de luxo e restaurante, localizados especialmente na orla estão concentrados nas mãos de empresários que chegaram em Jeri desde antes do turismo de massa, muitos vieram e se apaixonaram pelo local, compraram as terras dos antigos pescadores e possuindo uma visão mais empresarial começaram a explorar a área construindo pousadas e/ou restaurantes. Um caso que merece destaque é do Sergio Herrera, político que é lembrado por muitos moradores como “aquele que mais fez pelo município”.

Chegando à região como turista, fixou residência, abriu uma das primeiras pousada em Jericoacoara, chamada Hipopótamos, pertencente ao espólio do francês, que todos acreditam ser espanhol pelo sotaque carregado, Sergio Herrera, que foi eleito primeiro prefeito de Jijoca disputando a eleição com João Jaime, morador e filho de político da região de Acaraú.

Existe a predominância de construção do tipo alvenaria, embora percebe-se, que algumas construções guardam “uma aparência inautêntica do natural” (NOGUEIRA, 2016, p. 137), a Vila, segundo dados da Secretária de Turismo Municipal (2016), possui mais de 200 meios de hospedagens entre hotéis, pousada e albergues, também há a opção da hospedagem domiciliar, que as famílias alugam alguns quartos para turistas por baixo preço.

Tais construções destoam sobre a realidade do lugar, exemplo é a “Nova Jeri”, área localizada entre os limites da Vila e do Parque Nacional de Jericoacoara, que foi ocupada de forma desordena em decorrência do valor de aquisição da terra, Nogueira (2016, p.142) relata:

Os antigos moradores que não conseguiram se adaptar às mudanças na Vila procuraram continuar com a atividade da pesca, mesmo em outros lugares. Alguns moradores tentaram regressar, em várias das entrevistas realizadas, os moradores nativos que ainda habitam o local relatam casos de antigos moradores que venderam suas casas há alguns anos atrás e não conseguiram mais retornar, pois não compram mais pelo preço que venderam.

Com o Turismo, os imóveis passaram a ter maior procura, expulsando os moradores para as áreas periféricas, muitos moradores venderam suas

propriedades na área central migraram para outras comunidades, outros, passaram a residir na Sede de Jijoca de Jericoacoara ou mudaram para Camocim, abrindo mão do seu espaço natural para dá lugar aos empreendimentos turísticos.

Outros que chegaram, sem condições de alugar ou comprar um imóvel para servir de moradia, dado elevado custo de vida, passam a construir ou invadir áreas públicas no entorno da Vila de Jericoacoara, exemplo disso, são as construções irregulares no Parque Nacional de Jericoacoara ou na Nova Jeri.

5.3 EXPANSÃO DO ESPAÇO URBANO - SURGIMENTO DA NOVA JERI

Observa-se que o território de Jericoacoara, a simples e rústica vila de pescadores, em cerca de 30 anos transformou-se em um dos pontos turísticos mais conhecidos do Estado do Ceará, com alterações que, muitas vezes, sequer faz lembrar os seus traços de um passado não distante. A Vila tem sido fruto das alterações ocorridas ao longo do seu processo histórico, sobretudo pelas mudanças ocorridas na economia local o que resultou uma nova configuração urbana para atender a nova função do local, de colônia de pescar para espaço turístico internacional receptor.

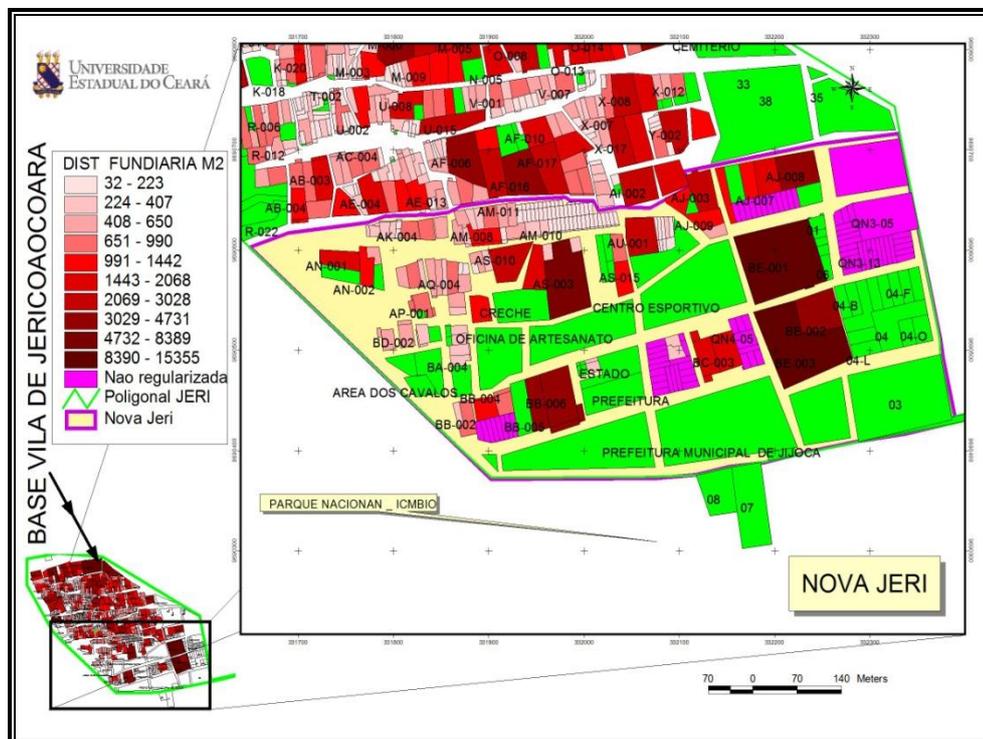
No início os pescadores foram vendendo suas áreas próximas a praia e foram ocupando as zonas centrais, a proporção que chegavam os turistas em busca de fixar residência e/ou explorar atividade voltadas para o turismo, muitos nativos, que detinham apenas a posse da terra, venderam “seu pedaço de chão” emitindo documento de compra e venda simples ou apenas recibo, no centro de Jericoacoara e passaram a residir na zona denominada Nova Jeri. Os nativos detentores da terra passaram sofrer pressão dos empresários que buscavam comprar seus imóveis, assim, diante de propostas tentadoras, “os nativos, com a supervalorização dos imóveis, venderam desenfreadamente casas e terrenos” conta Nascimento (2014, p. 164). Complementando o pensamento de Nascimento (idem, p. 175):

Aos poucos a Vila se torna lugar de pessoas de fora, entre brasileiros de outras regiões e estrangeiros. Novas ocupações são feitas no entorno do espaço turístico, originando a “Nova Jeri”, dentro dos limites da APA DE Jericoacoara, quase entrando no território do Parque Nacional.

Com o projeto de requalificação promovido pelo Governo do Estado e pelo Município a área urbana da Vila foi expandida, vários equipamentos públicos

“foram instalados no local, pois não havia mais espaço no centro, tudo já estava ocupado” narra Filizolina (2016).

Mapa 10 – Representação cartográfica da Nova Jeri, distribuição dos lotes m²



Fonte: Adaptado de IDACE 2001 por Prof. Dr. João Silvio Dantas de Moraes 2016.

O crescimento e expansão das estruturas para subsidiarem a atividade do turismo demandam impactos sociais e ambientais, em Jericoacoara os agentes públicos fomentaram a expansão urbana justamente para a Nova Jeri, todos os equipamentos públicos encontram-se localizados nesta área, desde o estacionamento, logo na entrada, até a recém-inaugurada UPA.

Figura 29 – Nova Jeri – Escola e Creche municipal



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 30 – Nova Jeri – Centro de Artesanato Municipal



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 31 - Nova Jeri – Unidade de Pronto Atendimento



Fonte: Elaborado pela autora.

Conjuntamente com o processo de requalificação, o Governo do Estado promoveu entre os anos de 1997-2005 o processo de regularização fundiária reconhecendo as posses mansas e pacíficas dos detentores de terra na Nova Jeri.

Em entrevista realizada em Jericoacoara com a líder comunitária Filizolina, esta afirma que antes e após o primeiro processo de distribuição de títulos pelo IDACE (1997-2000), devido à efervescência da atividade do turismo, muitos nativos venderam suas propriedades no centro de Jeri e passaram a ocupar as áreas periféricas, outros retornaram ao local na perspectiva de trabalho e também passaram a ocupar essas áreas, acrescenta afirmando que inclusive pessoas de outras cidades começaram a chegar a Jericoacoara. Narra ainda que:

Devido o lugar ser pequeno, os que tinham seus títulos começaram a vender as terras seu pedaço de chão. Teve gente que veio de São Paulo para cá, justamente para colocar uma laranja no local, cercava um pedaço de chão e botava uma pessoa para morar. E muitos nativos vendo que outras pessoas que não eram filhos da terra se apropriando do local, questionavam-se: tô pagando aluguel, morando com meus pais, também vou invadir. E foi assim que começaram a invadir justamente onde hoje é a Nova Jeri, utilizando lonas faziam suas barracas, sem banheiro, sem condições sanitárias, inclusive o local ficava alagado na época das chuvas. (FILIZOLINA, entrevista em 13 de julho de 2016)

Um dos primeiros moradores da área foi o Sr. Manoel Mundico, que afirma ter se construído sua casa quando não existia nada, após ter vendido sua antiga casa que ficava próxima à orla no centro de Jericoacoara, ele afirma que:

Isso aqui era um barreiro quando eu vim para cá com minha mulher e meus filhos, as pessoas tiravam terras para construir suas casas, e eu vim faz 30 anos e estou aqui até hoje.

Após receber o título de propriedade do IDACE, em 2000, referente a uma área de 800 m² e dividiu com os 5 (cinco) filhos e 5 (cinco) netos, os filhos são pescadores e a filha é casada com um pescador.

Figura 32 – Sr. Manoel Mundico, pescador aposentado, sua esposa e neta



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 33 – Filha do Sr. Manoel Mundico e seu esposo pescador



Fonte: Elaborado pela autora.

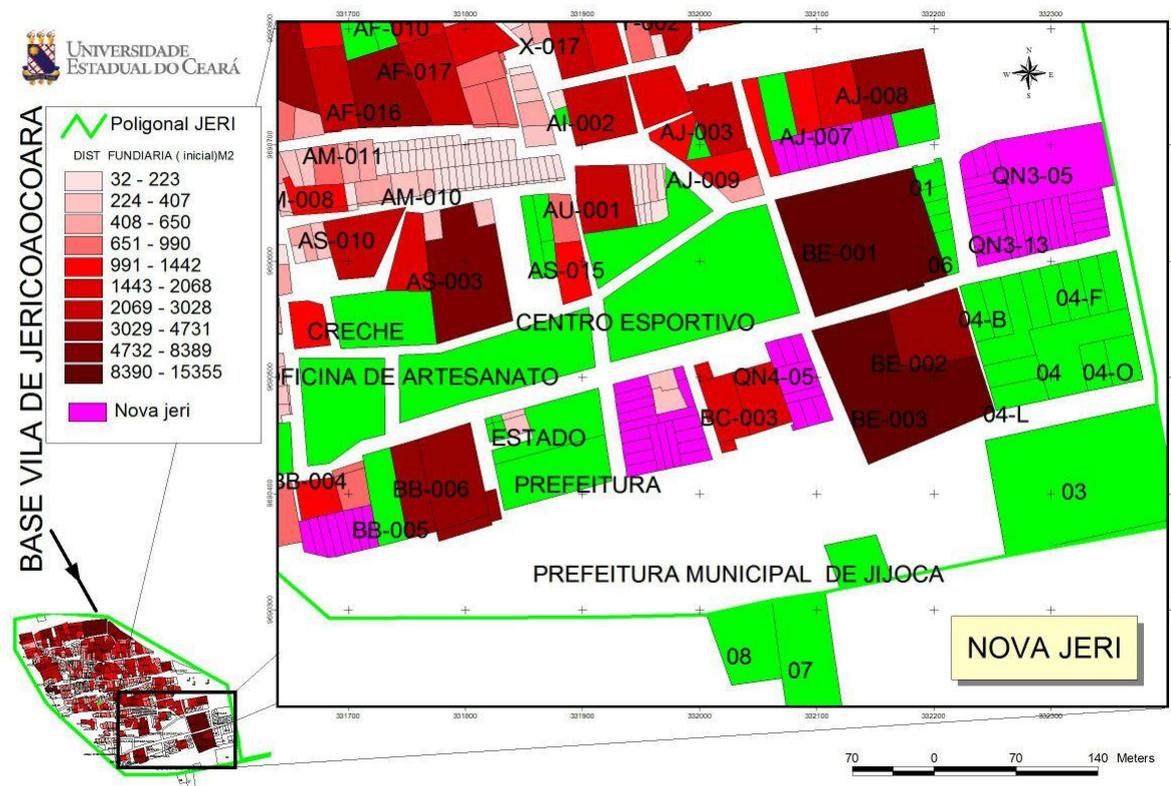
Entretanto as invasões não findaram com esta primeira regularização. A proporção que a atividade do turismo crescia e em decorrência da mão de obra

nativa não possuir qualificação, pois os homens por tradição trabalhavam na agricultura e pesca e as mulheres ajudavam seus maridos na confecção de tarrafas para pesca, novos moradores foram se estabelecendo ocupando os postos de trabalho que requeriam um maior grau de qualificação, a Nova Jeri continuou a ser invadida.

Preocupados com a descaracterização do local, o Conselho Comunitário, com o apoio do Ministério Público, começa a denunciar as constantes invasões passando a cobrar das autoridades providências efetivas para evitar o surgimento de favelas em Jericoacoara.

Assim sendo, na gestão do então Governador Lúcio Alcântara, por meio da Secretária das Cidades inicia-se o segundo processo de regularização fundiária especificamente na Nova Jeri, onde foram beneficiadas 84 famílias.

Mapa 11 – Lotes concedidos na segunda regularização



Fonte: Adaptado de IDACE, 2001 por Prof. Dr. João Silvio Dantas de Moraes 2016.

A propriedade somente seria definitiva se os beneficiados cumprissem determinadas condições entre elas: obrigação de morar com a família, não sendo permitido desmembramento, remembramento, venda, transferência, dar em locação

ou empréstimo, a ceder a posse do imóvel sem anuência do IDACE por um prazo de 10(dez) anos (cláusula segunda do título de concessão verso). Após este período a propriedade passaria para o beneficiado com a lavratura do registro de propriedade no cartório.

A mudança no tipo de instrumento de legalização foi necessária, segundo narra a líder comunitária e presidente do Conselho Comunitário da época porque muitas famílias que haviam recebidos os títulos definitivos de propriedade venderam seus imóveis e passaram a ocupar de forma ilegal outras áreas na Vila de Jericoacoara, nesse sentido, Nascimento afirma que:

As pessoas sonham não venderem as casas novamente, mas mudam de opinião pela necessidade de sobrevivência e falta de apoio ao ingresso na cadeia produtiva do turismo, uma vez que não conseguem crédito para empreender, nem todos descobrem formas de organizar um arranjo produtivo local.

Posteriormente a este novo programa de regularização, o prefeito Sergio Herrera promoveu a distribuição informal de diversos lotes pertencentes à Prefeitura. Ocorre que, os beneficiados não receberam documento definitivo, haja vista que no processo de doação não foi observado os procedimentos legais, dentre eles, autorização do Poder Legislativo, cadastramento e estudo socioeconômico dos beneficiados. Os documentos de doação fornecidos pela Prefeitura, não têm o condão de garantir a propriedade, embora distribuído por autoridade competente, reveste-se de total ilegalidade.

Em visita de campo entrevistou-se dois moradores que receberam o “título” da prefeitura, eles narram que quem doou foi o Sergio Herrera, mas quem entregou o “título” foi o Prefeito Araújo em 2005. Quando perguntados sobre o documento expedido pela Prefeitura, apresentaram um papel simples sem conteúdo jurídico como pode ser observado na figura abaixo:

Figura 34 – Documento de doação de área da Prefeitura



Fonte: Beneficiário.

A segunda moradora entrevistada trabalha com reciclagem de lixo. Encontra-se construindo sua casa da parte da frente, nos fundos vive com o marido, que também exerce a mesma profissão que a dela. Ao mesmo tempo que ergue as paredes de sua nova casa, o local serve de depósito para garrafas e depósitos de plásticos vazios que serão destinados à venda. Contou que não possui mais documentação, que em decorrência de uma enchente perdeu, precisa ir a Prefeitura para pegar a segunda via.

Figura 35 – Casa em construção na Nova-Jeri lote “doado” pela Prefeitura



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 36 – Residência Nova-Jeri com os “proprietários” de lote doado pela Prefeitura



Fonte: Elaborado pela autora.

Vale ressaltar que as invasões continuam, muitos moradores ocupam e constroem de forma irregular na zona denominada Nova Jeri, as figuras abaixo dão conta da apropriação de espaço público de forma irregular.

Figura 37 – Nova Jeri – cercado invadindo espaço público, rua do conjunto habitacional



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 38 – Nova Jeri – cercado invadindo espaço público, rua próximo ao estacionamento central



Fonte: Elaborado pela autora.

As autoridades competentes fazem vistas grossas a este processo, as áreas não possuem rede de esgoto adequada possuindo, inclusive, esgoto a céu aberto. As construções são irregulares não obedecendo aos regramentos contidos no Plano Diretor Municipal. Vale ressaltar ainda que, a competência para regularizar a área é do IDACE, pois os terrenos que não foram distribuídos permanecem de propriedade do Estado do Ceará, muito embora, esta área esteja localizada em zona urbana pertencente ao Município de Jijoca de Jericoacoara.

Percorrendo as ruas da Nova Jeri encontramos certo descaso do poder público. Becos e ruas sem saneamento, animais soltos, entulhos provenientes de restos de construção, lixo, muitas construções sem fiscalização. Esses fatos foram registrados em fotografias (Figuras 39, 40, 41, 42).

Figura 39 – Nova Jeri – resto de construção em via pública, beco próxima a UPA



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 40 – Nova Jeri – esgoto via pública e ocupação irregular de calçada, beco próxima a UPA



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 41 – Nova Jeri – Ocupação irregular do espaço público, trato de animais e invasão das calçadas. Beco próximo a UPA.



Fonte: Elaborado pela Autora.

Figura 42 – Nova Jeri – esgoto via pública, beco próxima a UPA



Fonte: Elaborado pela autora.

O processo de segregação socioespacial é nítido em Jeri e na Nova Jeri, as áreas mais próximas da orla da praia e do centro são mais valorizadas e mais bem cuidadas, lá prioriza-se os investimentos em infraestrutura básica e turísticas. O local caracteriza-se, principalmente, por estabelecimentos comerciais voltados para atender aos turistas, além de possuir maior investimento em infraestrutura nas ruas em que há maior circulação de visitantes.

Assim sendo, crescer e expandir não significa desenvolver, o turismo proporcionou benefícios para uma parte da população, outra fica esquecida inserida a margem do contexto turístico produzido pelo capital e pelas ações de Governo. Na Nova Jeri encontra-se muitas residências, com fachadas simples, alugadas, muitas pessoas não são de outras cidades, como Camocim, Acaraú, Cruz e outros Estados. Nas residências mais simples observou-se que as pessoas são hospitaleiras, principalmente os mais velhos, e se mostraram disponíveis para dá entrevistas. Em algumas ruas mais próximas do centro já é possível verificar alguns estabelecimentos comerciais destinados ao turismo.

Com o crescimento do turismo e a ocupação das áreas periféricas da Vila dia a dia surgem novas ocupações irregulares que descaracteriza o local e compromete inclusive o Parque Nacional de Jericoacoara.

5.4 OCUPAÇÕES IRREGULARES NO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA

Dos 8.850 hectares de área do Parque Nacional de Jericoacoara, 99% são terras devolutas que pertencem ao governo do Estado do Ceará, essas áreas estão distribuídas na região central e leste do Parque, especialmente nas regiões ocupadas pelas dunas móveis, serrote e manguezal, o restante, 1%, ou 50 hectares representam várias formas de ocupações humanas (ICMbio, 2014, p. 13).

Segundo disposto no Resumo Executivo do Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara⁶⁰, tratam-se de ocupações irregulares, passíveis de solução administrativa ou jurídica.

No parecer técnico elaborado pelo Ministério Público Federal em maio de 2014, que teve como finalidade analisar as irregularidades das ocupações do

⁶⁰ http://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2016/04/TdR_2016.0203.00042-0.pdf

Parque Nacional de Jericoacoara, foi constatado que a gestão do parque não possui documentação referente aos estudos e implantação da APA Jericoacoara, do PNJ e dos marcos que delimitam a área. A inexistência dos marcos, que delimitam as áreas do Parque e da Vila de Jericoacoara, gera descumprimento das normas de proteção da Unidade de Conservação e dificulta distinguir quais áreas são de responsabilidade do PNJ e quais são de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara, por estas estarem inseridas entre o limite do Parque e da Vila.

Na pesquisa de campo constatou-se que as marcações de concreto que limitam o PNJ da Vila de Jericoacoara estão em sua maioria destruídas, além da existência de imóveis construídos de forma irregular, particularmente na área denominada como Nova Jeri.

Figura 43 – Marcos de delimitação do Parque Nacional



Fonte: Elaborado pela autora.

No Relatório Técnico⁶¹ elaborado pelos profissionais do Município em 2016, que tem como objetivo responder questões suscitadas pela Procuradoria da República com relação às ocupações irregulares ocorridas no Parque Nacional de Jericoacoara, “a expansão dos empreendimentos turísticos, a ocupação irregular do solo e a segregação espacial forçam a ocupação da Vila para além de seus limites

⁶¹ O relatório foi elaborado por uma equipe composta por um engenheiro civil e um engenheiro ambiental da Prefeitura de Jijoca de Jericoacoara e por um analista ambiental do ICMBio, no período compreendido entre 26 de abril a 20 de julho de 2016.

estabelecidos, ocasionando a existência de moradias irregulares no interior do Parque Nacional de Jericoacoara” (PMJJ, ICMBio, 2016, p. 2).

Figura 44 – Invasões e construções irregulares Parque Nacional



Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o relatório (idem, idem, p. 11), foram realizados o levantamento de 36 ocupações distintas, compreendidas entre duas quadras (1 e 2), ambas com 18 ocupações irregulares, também foi constatado que na quadra 1 existem 47 imóveis construídos e na quadra 2 têm-se 37 imóveis construídos.

Os técnicos concluíram (PMJJ, ICMBio, 2016, p. 18), dentre outros problemas:

1. “Aumento exponencial no número de construções nos últimos 03 (três) anos”;
2. Construções sem alvarás de construção emitidos pela Secretaria Municipal de Infraestrutura;
3. “Especulação imobiliária em ambas as quadras, com vendas de lotes e aparecimento de construções de alto padrão” e imóveis destinados para locação;

4. Diversas construções com água e luz irregulares, apresentando “sérios riscos à vida dos moradores”, pois apresentam “fios elétricos e tubos de água expostos”;

5. Condições sanitárias precárias, com esgoto a céu aberto.

Vale ressaltar que de acordo com este documento, algumas ocupações ocorreram a mais de 30 anos e algumas estão em fase de construção. Segundo o Código Florestal, são Áreas de Proteção Permanente as zonas no entorno de lagoas em faixa com largura mínima de 100 metros em zonas rurais e 30 metros em zonas urbanas.

O relatório técnico foi apresentado ao Membro do Ministério Público em Sobral, que consignou em Ata ações necessárias que visam coibir ações de ocupação que ponham em risco a preservação ambiental do Parque Nacional de Jericoacoara.

6 AS AÇÕES PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM JERICOACOARA

Este capítulo aborda os aspectos concernentes ao processo de regularização fundiária propriamente dita. Na primeira parte, abordaram-se os aspectos históricos por meio dos instrumentos legais que fundamentaram as ações de governo. A seguir trabalha-se, utilizando quadros explicativos, gráficos e mapas, os dados coletados nos documentos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara e pelo Cartório de Registro de Notas de Jericoacoara.

Vale enfatizar que esta pesquisa teve como base o processo de regularização fundiária ocorrido entre os anos de 1997-2000, que cadastrou 515 detentores de terra, entre nativos, brasileiros e estrangeiros.

Outro aspecto a ser observado é que os brasileiros e estrangeiros que foram beneficiados com o título de propriedade adquiriram suas áreas em virtude da compra realizada antes da política pública de distribuição do título de propriedade. Aqueles que não eram nativos comprovaram sua posse por meio de recibo de compra e venda ou pelo depoimento de outros moradores, que serviam de testemunhas dos fatos. O Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE e o Conselho Comunitário em conjunto elaborou o cadastro e fez as reuniões visando conferir quem de fato eram os reais posseiros das terras.

Os primeiros documentos jurídicos, que visavam a proteger ambientalmente o local data de 1983, com a publicação do Decreto 03, de 31 julho de 1983, pelo Governo do Estado do Ceará, que apresenta a Praia de Jericoacoara como área de interesse público para fins de desapropriação e preservação paisagística (FONTELES, 2000, p. 159; NASCIMENTO, 2014, p. 26). Posteriormente o Governo Federal publica o Decreto nº 90.379/84 visando a proteção ambiental, transforma a área em Área de Proteção Ambiental denominando de “APA JERICOACAORA” (art. 1º), atraindo os olhares do mundo para a vida, que passou a ser intensamente frequentada por turistas, ambientalistas, artistas e outros visitantes, muitos dos quais fixaram residência, concomitante a este processo também surgiram as questões fundiárias na região e visando sanar, conter o problema da especulação imobiliária o Governo Estadual, na gestão do então Governador Tasso Jereissati, inicia a política de regularização fundiária.

Conforme mencionado alhures, a publicação do Decreto nº 90.379/84 que criou a APA, a priori, como objetivo impedir a degradação ambiental sutil efeito contrário segundo Fonteles (2000, p. 183):

De 84 a 89 o uso indisciplinado do solo fez com que a preservação ambiental de Jericoacoara fosse violentamente agredida por especuladores do turismo. O Decreto de criação da APA não tem impedido que este fato ocorra constantemente [...].

Aliado aos problemas ambientais existia as desordens fundiárias, as questões do comércio de compra e venda de terras irregular, haja vista a inexistência de documentos que comprovassem a propriedade dos imóveis, todos eram posseiros, muitas vezes a mesma terra era vendida para mais de uma pessoa conforme narrado pela ex-presidente do Conselho Comunitário⁶² em entrevista.

Fonteles (2000, p. 185), em sua dissertação, também aborda o tema da venda irregular das terras em Jericoacoara:

Cartórios dos municípios vizinhos foram acusados pela imprensa, em 1991, de fornecerem títulos de terras questionáveis. O jornal O POVO de 22 de maio/91 publicou uma matéria neste sentido com o título: Cartórios são nova ameaça para Jericoacoara. Fornecimento de escrituras irregulares para imóveis na Área de Proteção Ambiental é investigado por três órgão federais.

O autor (idem, idem) narra os depoimentos tomados em 1989 dos moradores, e constata que não havia uma unanimidade de pensamento em relação a questões de compra e venda de terra, pois enquanto um grupo era favorável outro não tinha a mesma concepção:

Muitas pessoas que tinham, por exemplo, um pedaço de cerca e não vivia precisando dele, aí se achava com uma casinha véa que não valia de nada mais. Chegava um caro com um monte de dinheiro [...] eu vou vender aquele ponto ali, fazer uma casinha pra mim [...]. Para outros, a questão é problemática e preocupante [...]: Muita gente vendeu terreno aqui, e quem comprou, uma pousada como essa daqui, tá aí [...] porque o sol nasce pra quem compra e se põe pra quem vende. As pousadas aqui é quem tomam a frente do pescador.

Nascimento (2014, p. 175) aborda a questão da transmissão da posse da terra para terceiros não nativos, demonstrando preocupação com as futuras gerações:

Com o passar do tempo, e com a vinda de pessoas de fora que passaram a habitar o lugar, os nativos foram aos poucos vendendo as propriedades que ocupavam dando o direito de posse a outros, privando às futuras gerações de nativos de Jericoacoara do direito à terra.

⁶² Filizolina.

Visando frear ou acabar com as transações ilegais de compra e venda de terras, ao mesmo tempo buscando garantir a propriedade aos reais posseiros e impulsionar o Turismo na área, o Governo do Estado, por intermédio do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE, inicia ações no sentido de criar uma política pública fundamentada juridicamente na Lei nº 12.760 de 04 de dezembro de 1997 e regulamentada pelo Decreto nº 24.881 de 24 de abril de 1998, destinada a regularizar as terras em Jericoacoara.

Ressalta-se que o contexto histórico e político, compreendido entre os anos de 1996 e 1998, revelou-se ideal para promover a distribuição dos títulos de propriedade na Vila de Jericoacoara (1995-1998), primeiro porque já era considerada um paraíso turístico (atenderia aos interesses do Estado em consolidar a imagem do local como paraíso ambiental e pronto para receber investimentos na área do turismo), segundo, a regularização além de resolver as questões das invasões e da especulação imobiliária, proporcionava aos investidores a garantia de investir, ou seja, dava segurança jurídica para construir e explorar empreendimentos ligados ao turismo sem se distanciar do discurso da preservação ambiental.

Fonteles (2000, p. 186, 187) fez o seguinte registro desta ação:

O Governo do Estado, através do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará- IDACE, está propondo a distribuição de títulos de posse de terra aos moradores nativos e adventícios⁶³. Os nativos podem ter mais de uma propriedade, pagando, no entanto pela segunda. Os adventícios também têm direito a uma propriedade no tamanho padrão estabelecido pelo IDACE. Esta medida se constitui em mais uma tentativa de minimizar a prática da especulação imobiliária na APA.

No ano de 2002 a ONG SOS Jeri, em entrevista, denunciou diversos problemas na Vila de Jericoacoara em consequência do turismo e do projeto de regularização fundiária, que estavam sendo implantadas na área, segundo os ativistas:

Com a terra regularizada, os nativos podem vendê-la sem que o comprador enfrente qualquer tipo de transtorno. Com isso, a população de Jeri começou a receber ofertas astronômicas por seus terrenos, muitas delas, até dez vezes maiores que o preço que valiam antes. As consequências da especulação vão de encontro com o processo de favelização do local, já que os moradores locais sucumbem às tentadoras ofertas, passando a viver nas periferias da vila, e ainda entregam suas propriedades normalmente localizadas em regiões centrais da vila, a investidores que, provavelmente, as utilizarão para a construção de hotéis.

⁶³ Turistas que estabeleceram residência em Jeri.

Nascimento (2014, p. 164), narra que os “nativos com posse de terra passaram a sofrer pressão de empresários para venda por valores em moeda corrente”, após a venda, “os nativos passaram às áreas periféricas até que se formou a vila de Nova Jeri”, os compradores passaram a ser “os proprietários do lugar”.

Ratificando todo o exposto, o assessor especial do superintendente do IDACE, e coordenador⁶⁴ dos trabalhos de demarcações em Jericoacoara na época, afirma que a medida foi necessária, para acabar com os conflitos de disputas de terras, que eram muito comuns no local e também visava “dá segurança jurídica aos investidores”, além de impedir os problemas sociais gerados pelo turismo em relação às questões da terra.

6.1 PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E REGRAMENTOS JURÍDICOS

Os primeiros procedimentos administrativos realizados pelo Governo do Estado do Ceará, segundo nos informou o coordenador⁶⁵ da equipe dos trabalhos de demarcações em Jericoacoara, foi a realização de buscas em cartórios da região (Acará, Camocim, dentre outros) com o objetivo de identificar em nome de quem estava registrada a propriedade da área, tais procedimentos foram iniciados a partir do Processo Administrativo nº 95076047-1/95, conforme consta no primeiro Considerando da Portaria nº 451/97, publicada no Diário Oficial nº 17088 de 21 de julho de 1997:

Portaria nº 451/97

CONSIDERANDO a inexistência de domínio particular legitimamente desmembrado pelo Estado do Ceará sobre a área denominada “JERICOACOARA”, antigo Serrote, localizada no município de Jijoca de Jericoacoara-CE, conforme faz prova a Certidão Negativa da Inexistência de Matrícula e/ou Registro ou Transcrição da Transmissão Imobiliária expedida pelo Titular do 2º Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Acaraú-CE, constante do Processo Administrativo nº 95076047-1/95;

Finalizadas as buscas, concluiu-se que os imóveis existentes na Vila de Jeri não tinham documentos de propriedade⁶⁶, todos os que se diziam proprietários eram na realidade posseiros, inclusive os não nativos (nacionais e estrangeiros) que

⁶⁴ Wilson Brandão.

⁶⁵ Wilson Brandão, em entrevista realizada em 20 de julho de 2016.

⁶⁶ Distinção de posse propriedade vide pg. 77

havia comprado lotes dos nativos, em virtude da posse transmite-se aos herdeiros ou legatários do possuidor com os mesmos caracteres.

No segundo e terceiro Considerando da Portaria nº 451/97, verifica-se que sobre a área inexistia qualquer tipo de reclamação administrativa ou contestação promovidas por terceiros em relação ao domínio e a posse.

Nesse sentido, por meio da portaria, o superintendente do IDACE, determina a Procuradoria Jurídica do IDACE a adotar medidas administrativas visando matricular/registrar a área em nome do Estado do Ceará junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente.

Assim o Estado “arrecadou” e registrou no Cartório do Registro de Imóveis da Comarca de Acaraú sob matrícula nº 2.338, Livro 2-H, folhas 274, em 08 de outubro de 1997, como terras devolutas⁶⁷, conforme se verifica:

Portaria nº 451/97

RESOLVE: Arrecadar Sumariamente, incorporando ao Patrimônio do Estado do Ceará – CGC nº 079954480/0001-79, a área de 55.3761 há (cinquenta e cinco hectares, trinta e sete ares e sessenta e um centiares), conforme descrição do perímetro [...].

Todas as áreas registradas nos órgãos competentes como de propriedade de terceiros foram preservadas e reconhecidas, o Estado arrecadou as áreas em que não havia registro nos cartórios da região. Consta no registro cartorial da gleba, arrecadada pelo o Estado, que alguns imóveis foram ressalvados, pois estes estavam registrados no cartório, como por exemplo, do Sr. Sérgio Herrero Gimenez, que era Prefeito do Município de Jijoca de Jericoacoara na época, Sr. Olavo Marques Vasconcelos, Sr. Ismael Vasconcelos dentre outros que encontrarem-se localizados no perímetro da área arrecadada pelo Estado.

No mesmo ano, já com o registro de propriedade das terras, o Governo do Estado do Ceará iniciou a Política Pública de Regularização Fundiária na Vila de Jericoacoara, com a publicação da Lei nº 12.760/97, de 04 de dezembro de 1997, que dispõe no artigo 1º:

Art. 1º - Fica autorizada a alienação, a qualquer título, do imóvel pertencente ao patrimônio do Estado do Ceará localizado no Município de Jijoca, denominado JERICOACAORA, antigo SERROTE, com área de 55.3761 há [...], adquirido em 08 de outubro de 1997, objeto da matrícula nº 2.338, Livro 2-H às fls. 274 do Cartório do Registro de Imóveis da Comarca de Acaraú-CE.

⁶⁷ Definições vide pg. 73.

Em 1998, precisamente em 24 de abril de 1998, o Governo do Estado, regulamentou a Lei 12.760/1997 por meio do Decreto nº 24.881, estabelecendo procedimentos visando a regularização fundiária e alienação das terras.

No corpo do Decreto nº 24.881/1998, art. 5º e incisos são estabelecidas os critérios e regras para a legitimação da posse, dentre elas:

1. As ocupações deveriam ser mansas e pacíficas (“caput” art. 5º);
2. Os ocupantes de uma só posse ou aqueles que possuíam duas ou mais, sendo uma “para moradia e as demais destinadas a quaisquer outras atividades”, teriam a posse de moradia regularizada sem ônus, desde que, a “renda familiar” anual não fosse superior a 25 (vinte e cinco) salários mínimos e que estivesse na “posse mansa e pacífica” há pelo menos 5 (cinco) anos, “por si ou por seus antecessores (Inciso I);
3. Os posseiros de imóveis (pessoas físicas ou jurídicas) que “não se destinavam para moradia permanente e direta do detentor e sua família” para efeito de regularização deveriam efetuar pagamento ao “Estado do valor de mercado da terra nua” (Inciso II). Em se tratando de pessoa jurídica, antes da alienação deveriam apresentar Certidão Negativa de débitos estadual (Inciso III). Sendo pessoa física teriam direito de preferência desde que os imóveis, objeto de posse, estivessem “destinados a atividades econômicas ou de lazer” (Inciso IV);
4. As áreas que não ocupadas, seriam alienadas por procedimento licitatório (Inciso V), em virtude de serem bens de propriedade do Estado e para que as mesmas sejam alienadas faz-se necessário obedecer ao processo de licitação cujo regramento encontra-se disposto na Lei Federal nº 8.666/93.
5. O último inciso (VI) delega a Comissão Especial a apreciação e a decisão dos casos não contemplado no decreto.

Frisa-se que, conforme disposto no Art. 2º criou-se uma Comissão especial, sob a coordenação do Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará – IDACE, com a participação da Superintendência do Meio Ambiente do Ceará – SEMACE, para “proceder aos atos de regularização e alienação das terras”.

Ocorre que, a população não fazia parte dessa Comissão, o que gerou protesto e indignação por parte da comunidade que se viu excluída do poder político de decisão nas questões diretamente relacionados a elas. Visando resolver a

questão e buscar apoio da comunidade, usando a experiência dos trabalhos realizados no cadastramento do Castanhão como a criação da Nova Jaguaribara, o Estado do Ceará, representado pelo IDACE, inicia o diálogo com a comunidade por intermédio do Conselho Comunitário, que conhecia os moradores e referendava a existência da posse legítima, mansa e pacífica.

Assim sendo, com o apoio técnico do IDACE e da SEMACE foram iniciados os trabalhos e para atingir os objetivos desejados, duas ações foram realizadas: levantamento, com equipamento de precisão (GPS topográfico), da dimensão exata de todas as posses existentes na época e ampliação da comissão especial, que passou a incluir moradores antigos e representantes de diversos segmentos (nativos, comerciantes, estrangeiros...), com o objetivo de ratificar cada um dos lotes levantados, confirmando proprietário, dimensões, etc.

Importante destacar a atuação do Conselho Comunitário⁶⁸ de Jericoacoara, criado na mesma época da criação da APA em 1984, na implantação dessa política, uma vez que, sua participação ativa proporcionou garantir aos nativos e aos reais posseiros o título de propriedade da terra, segundo a Entidade (2013):

O trabalho da comissão foi demorado, detalhado e preciso, cada pessoa alegando ser dono de determinado lote passava pelo crivo da comissão especial, que conhecia os moradores e atestava a posse legítima, mansa e pacífica, tudo foi registrado em atas de reuniões da comissão especial criada pelo Decreto 24.881/98.

Em entrevista com o Presidente⁶⁹ do Conselho Comunitário da época, este informou que foram selecionados alguns membros da comunidade para compor o Comitê de Acompanhamento, afirma que não se recorda da frequência das reuniões, mas que talvez fossem quinzenais ou mensais, que todas as reuniões foram registradas em ata e que o comitê tinha poder deliberativo, ou seja, todos os processos de regularização só eram reconhecidos à posse daqueles em que o Comitê de Acompanhamento aprovasse.

Levantamentos realizados no Cartório de Jijoca de Jericoacoara dão conta que além dos órgãos públicos (Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara, ICMBio), entidades religiosas (Igreja Católica e Assembleia de Deus) e a Associação de Moradores, brasileiros e estrangeiros participaram do processo de regularização com o objetivo de obter o título de propriedade, estas informações encontram-se no

⁶⁸ Leia mais: <http://www.jeri.org.br/news/conselho-solicita-reuni%C3%A3o-urgente-com-superintend%C3%A2ncia-do-idace-para-intervir-em-invas%C3%B5es-em-gericoacoara/>

⁶⁹ Valdir Nonato, conhecido como Belisco.

documento denominado “Relação Geral de Imóveis Urbanos e seus Detentores”, elaborada pelo IDACE em virtude do Projeto de Regularização Fundiária de Jericoacoara em 21 de março de 2001, em sequência, apresenta-se a análise quantitativa das informações contidas neste documento.

6.2 RELAÇÃO GERAL DE IMÓVEIS DE JERICOACOARA – A PARTIR DE 2001

Optou-se por realizar a pesquisa a partir deste cadastro e não do que no denominado “banco de dados”⁷⁰ fornecido pelo IDACE, porque nele constam dados em formato de código e que não foi informado pelo órgão qual seu significado.

Nesse diapasão, a presente análise toma como base os dados constantes no documento de cadastro produzido pelo IDACE denominado “Relação Geral de Imóveis Urbanos e seus Detentores” fruto dos trabalhos realizados quando da implementação da política de regularização fundiária na Vila de Jericoacoara no ano de 2001, que foi fornecido pela Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara.

Verifica-se que este documento tem como finalidade registrar os dados dos proprietários, a área da posse, sua localização e a destinação. Nesse sentido, infere-se que trata de uma espécie de Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM), este entendido como:

Um sistema de registro dos elementos espaciais que representam a estrutura urbana, constituído por uma componente geométrica e outra descritiva que lhe conferem agilidade e diversidade no fornecimento de dados para atender diferentes funções, inclusive a de planejamento urbano. (BLACHUT et al., 1974).

Segundo Blachut et al. (1980), o cadastro urbano possui três funções básicas:

- 1ª. Fiscal, que se refere à identificação dos bens imóveis e de seus proprietários com a finalidade de regulamentar o recolhimento de impostos;
- 2ª. Jurídica, que se refere à determinação dos direitos de propriedade;
- 3ª. Planejamento que, segundo os autores, “está deslocando-se rapidamente para o ponto central das operações cadastrais, e como resultado disso o cadastro está adquirindo uma certa característica multifinalitária” (BLACHUT et al, 1980).

⁷⁰ O Diretor de Operações do IDACE, responsável atual pelo Processo de Regularização Fundiária em Jericoacoara nos informou que não poderiam passar o arquivo no formato Excel, então transformou-o em formato PDF que resultou em 300 páginas, entretanto, para fazer a análise de um nome com os todos os dados que constam no cadastro (que em sua maioria estão codificados) é necessário unir 20 páginas.

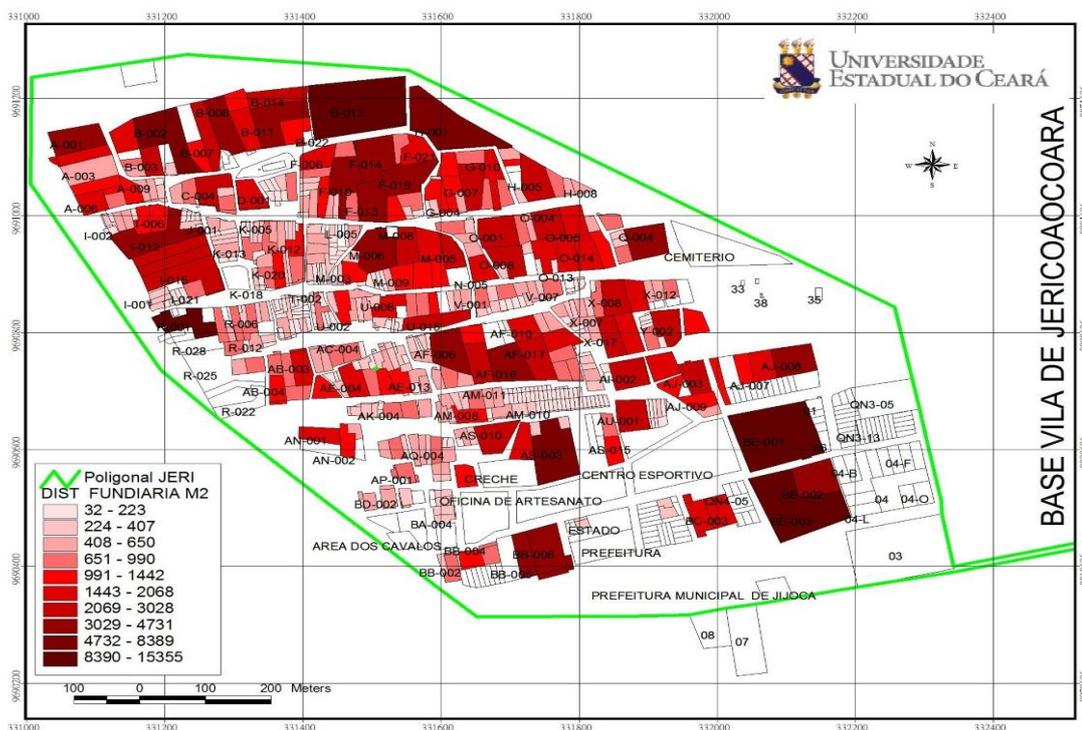
Em outras palavras, o CTM é uma base cartográfica e alfanumérica que descreve o sistema urbano (e rural) por meio das suas unidades imobiliárias, especialmente as parcelas e edificações, mas também com os eixos de logradouros.

Loch (2005) cita, em outro objetivo do cadastro multifinalitário, fornecer informações aos processos de tomada de decisões inerentes ao planejamento e à gestão urbana.

Superada as definições sobre o documento, parte-se para análise das informações contidas, buscando-se cruzar os dados a fim de estimar quantos imóveis ainda se encontram com os beneficiados originais do programa de regularização, uso atual do imóvel, os maiores proprietários de área.

Constam no documento cadastral inicial do IDACE a existência de 515 processos reivindicando a posse das terras, as áreas variavam entre 47 a 13.564 m² de um total a ser distribuídos de 428.631 m². O Mapa 12 representa a distribuição espacial por metro quadrado.

Mapa 12 – Distribuição espacial de acordo com o tamanho dos lotes



Fonte: Adaptado de IDACE, 2001, por Prof. Dr. João Silvio Dantas de Moraes 2016.

Entre os possíveis beneficiários encontravam-se nacionais, estrangeiros, poder público municipal, SEMACE, Igreja Católica e Assembleia de Deus. No documento não há referência quanto se ou não nativo, apenas identifica o código

do imóvel, o nome do detentor (posseiro), o tipo de identificação (RG, certidão de nascimento, passaporte, carteira de identidade de estrangeiro, etc.), a área, o tipo de exploração e a apreciação, quanto ao uso dessas áreas umas constam destinadas a moradia, outras a moradia e comércio, comércio, agropecuária ou simplesmente não explorado.

Verifica-se que a maior parte das solicitações foram atendidas, ou seja, em sua maioria, foram aprovadas, algumas não foram apreciadas e outras foram reprovadas.

O critério de seleção para a aquisição do título tinha como regramento do art. 5º do Decreto nº 24.881/1998, ressaltando que ao Conselho Comunitário, integrante do Comitê de Acompanhamento, caberia referendar ou não de acordo com o caso concreto.

Com base nessas informações passa-se a analisar os parâmetros (documento de identificação, tipo de exploração, tipo de apreciação de seleção estabelecidos pelo IDACE visando cadastrar os beneficiários do título de propriedade.

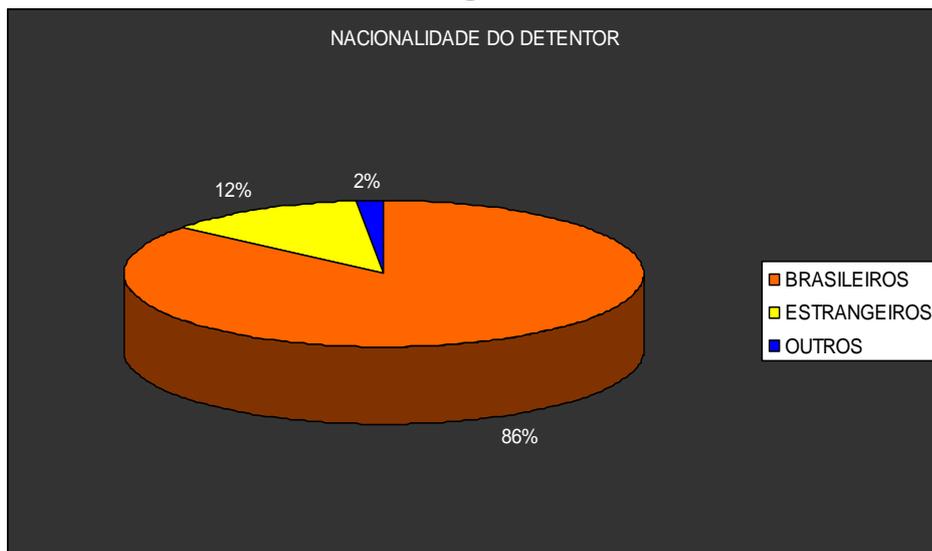
Em relação ao item “documento de identificação” constam como comprovante da nacionalidade os seguintes documentos: carteira de identidade, título de eleitor, carteira profissional e certidão de nascimento para os brasileiros e passaporte e identidade de estrangeiro para os estrangeiros, as entidades públicas (SEMACE, Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara, templos religiosos e Conselho Comunitário) classificaram-se como outros. A partir desses dados elaborou-se a tabela e o gráfico abaixo, com o objetivo de quantificar a nacionalidade dos detentores das posses.

Tabela 7 – Identificação dos detentores

NACIONALIDADE	QUANTIDADE	PERCENTUAL
BRASILEIROS	442	86%
ESTRANGEIROS	64	12%
OUTROS	09	2%

Fonte: Adaptado de IDACE (2001).

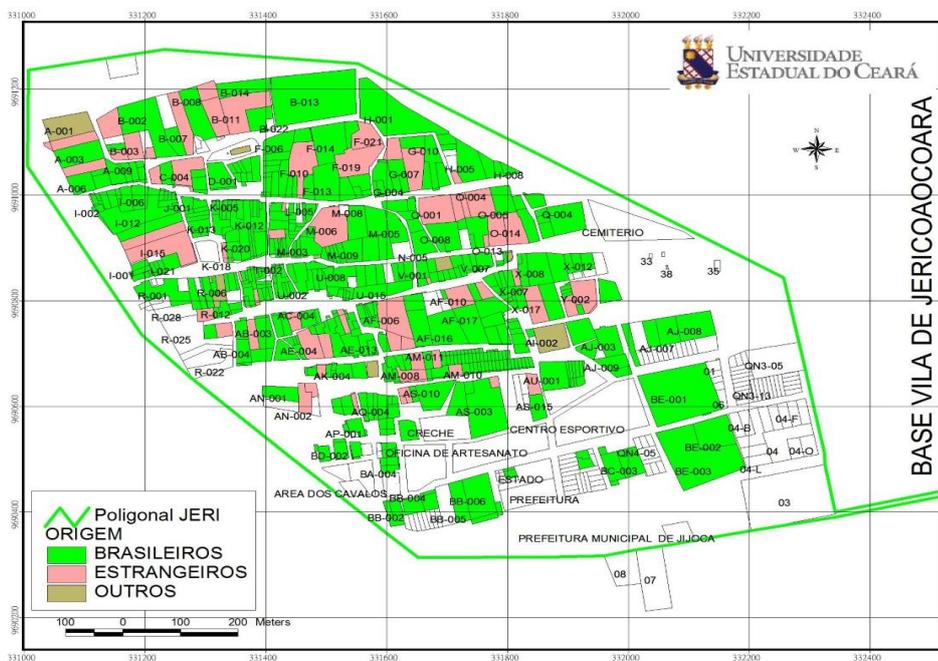
Gráfico 4 – Origem do detentor



Fonte: Adaptado de IDACE (2001).

Em termos percentuais 86% brasileiros reivindicaram a posse da área contra 12% dos requerimentos dos estrangeiros. Verifica-se uma predominância de brasileiros em detrimento de estrangeiros, em virtude da falta de documentação hábil como ATA de reunião, não foi possível quantificar quantos são nativos.

Mapa 13 – Distribuição espacial por nacionalidade



Fonte: Adaptado de IDACE (2001), por Prof. Dr. João Silvio Dantas de Moraes 2016.

A comprovação de propriedade era feita por meio de recibo ou de testemunhas. Houve casos em que o proprietário não estava presente para pleitear a sua posse, entretanto, os vizinhos e o próprio Conselho Comunitário serviram de testemunhas para garantir o direito do detentor ausente.

Exemplo desse caso encontra-se no Processo nº 327-36.2015.8.06.0111 em trâmite no Fórum da Comarca de Jijoca em que o detentor comprou a área de um nativo por 77 cruzados, em 5 de agosto de 1988, voltou para a França. Quando do processo de regularização estava ausente, entretanto sua posse foi reconhecida pelo IDACE em 26 de outubro de 1998, conforme se pode verificar no processo de cadastro, mas somente em 2014, após saber que sua área estava ocupada é que foi emitido o título de domínio do imóvel⁷¹ pelo IDACE.

A análise com base no tipo de exploração declarado no cadastro indica a destinação dada ao imóvel: residencial, pousada, só comércio, outros (institucionais: igreja, poder público federal, estadual e municipal), comércio e residência, não explorado e agropecuária. A tabela a seguir apresenta os números:

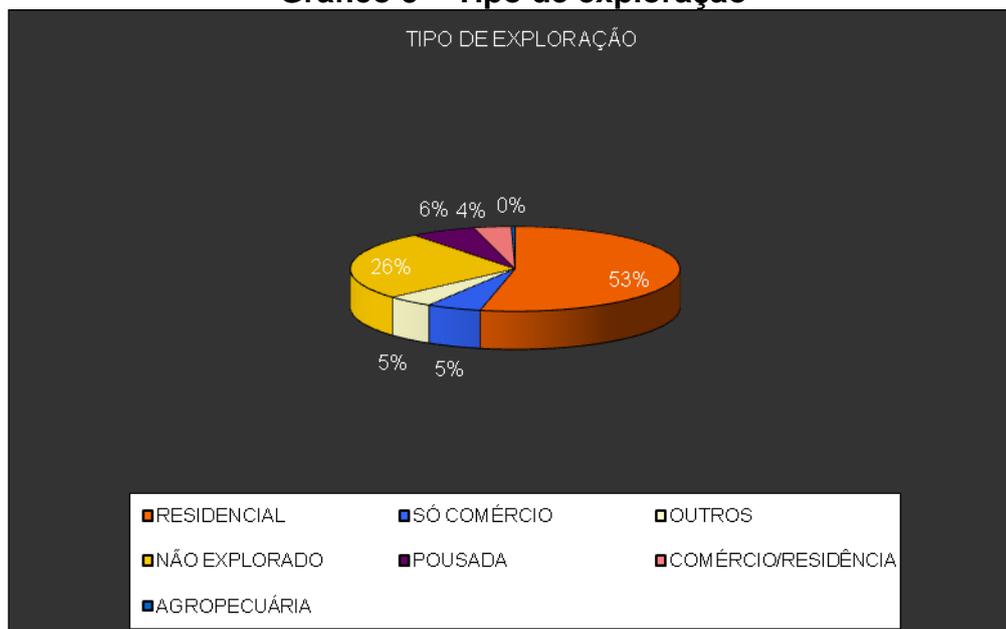
Tabela 8 – Tipo de exploração

TIPO DE EXPLORAÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
RESIDENCIAL	291	54%
SÓ COMÉRCIO	29	5%
OUTROS	25	5%
NÃO EXPLORADO	143	26%
POUSADA	35	6%
COMÉRCIO/RESIDÊNCIA	20	4%
AGROPECUÁRIA	2	0%

Fonte: Adaptado de IDACE (2001).

⁷¹ O título de domínio só produz efeito legais, após o mesmo ser levado ao Cartório de Registro de Imóveis para proceder a matrícula e o registro da área.

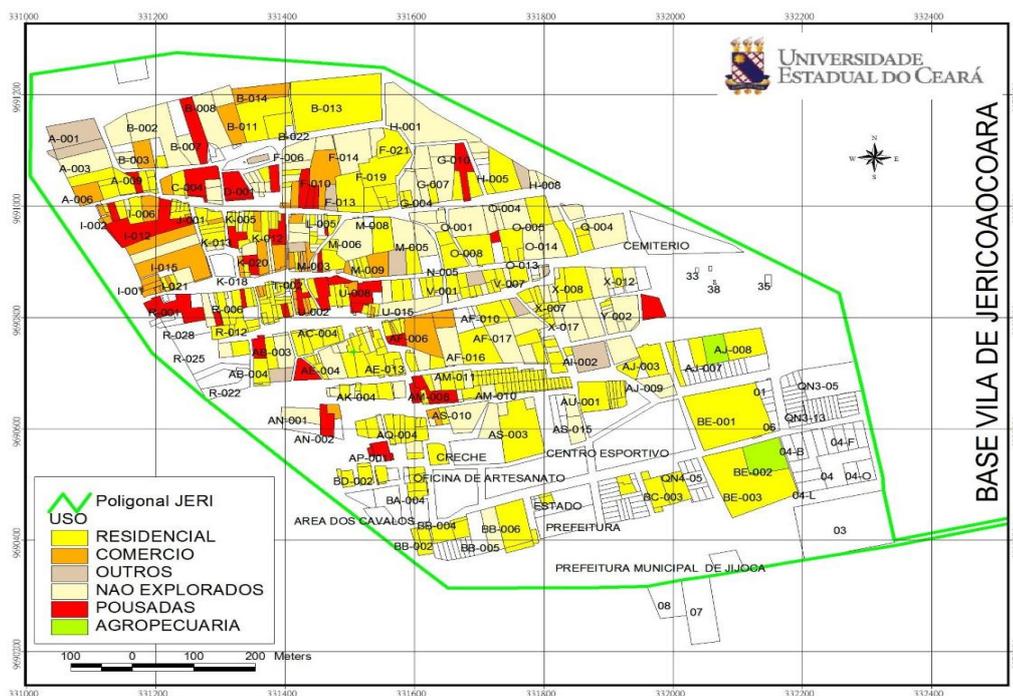
Gráfico 5 – Tipo de exploração



Fonte: Adaptado de IDACE (2001).

Tem-se um percentual de 54% de destinação do imóvel para residência, contra 26% de não-explorado, constata-se também que 4% das respostas tem como tipo de exploração comércio e residência. O mapa a seguir mostrar a representação cartográfica das áreas de acordo com uso.

Mapa 14 – Tipo de exploração, representação cartográfica



Fonte: Adaptado de IDACE (2001), por Prof. Dr. João Silvio Dantas de Moraes 2016.

Em pesquisa de campo realizada observa-se que os usos atuais dos imóveis são, predominantemente, destinados a exploração comercial, pousadas, hotéis, restaurantes dentre outros.

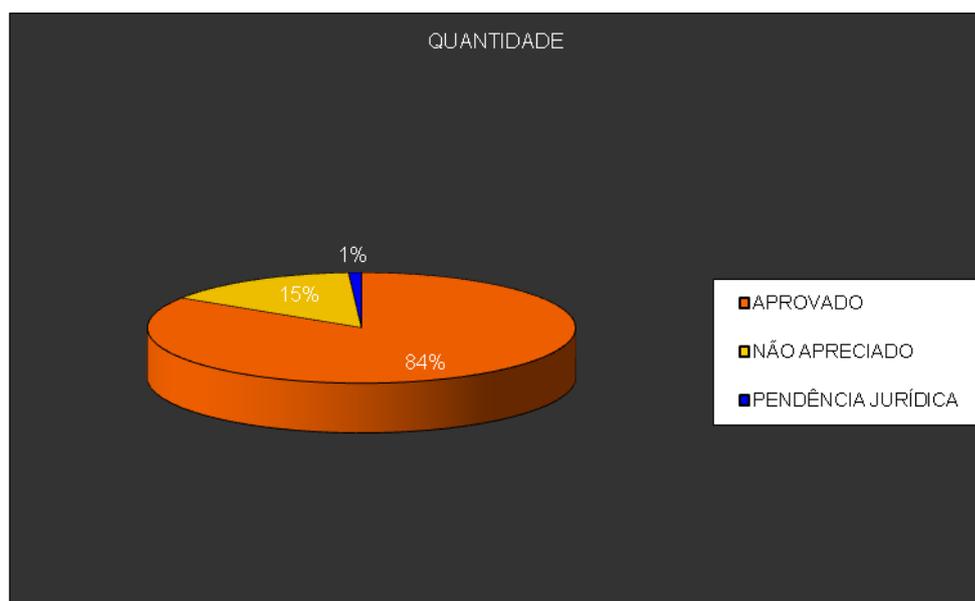
Foram relacionadas 551 solicitações, dessas 84% foram aprovadas, 15% não foram apreciados e 1% tinha pendência jurídica.

Tabela 9 – Apreciação

TIPO DE APRECIAÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
APROVADO	433	84%
NÃO APRECIADO	77	15%
PENDÊNCIA JURÍDICA	5	1%

Fonte: Adaptado de IDACE (2001).

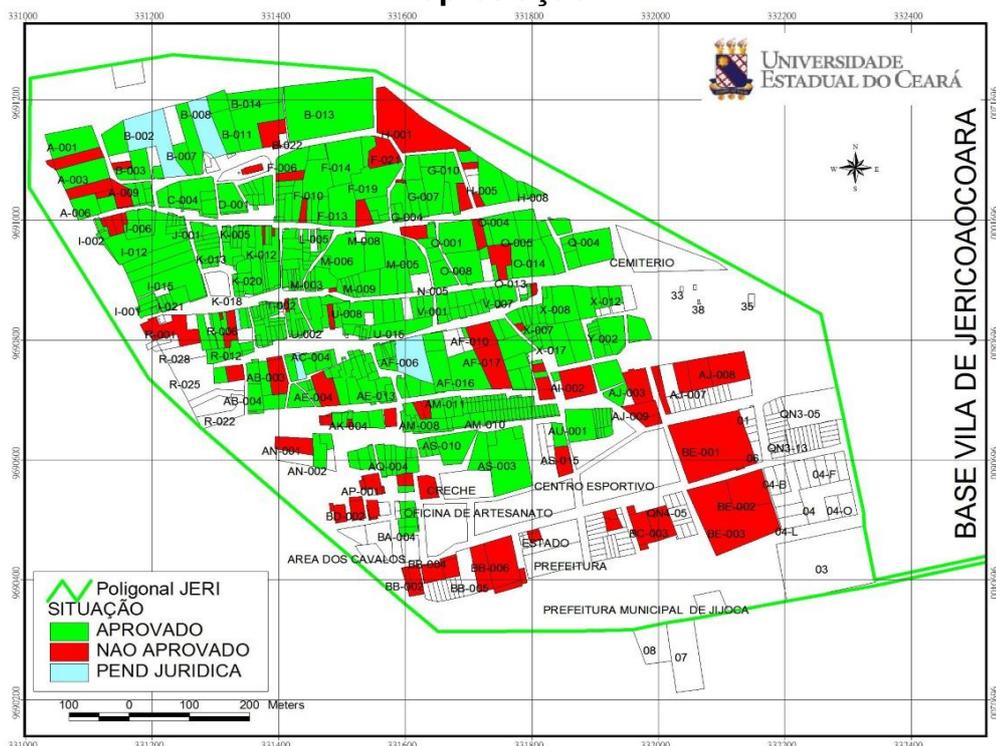
Gráfico 6 – Apreciação



Fonte: Adaptado de IDACE (2001).

O mapa a seguir representa espacialmente estes dados.

Mapa 15 – Representação cartográfica dos lotes de acordo com o tipo de apreciação



Fonte: Adaptado de IDACE (2001), por João Silvio Dantas de Moraes 2016.

Por falta de maiores informações não foi possível saber quais os critérios utilizados em relação aos pedidos não apreciados, como também, que tipo de pendência jurídica.

Com base no cruzando das informações referentes aos detentores e o tipo de apreciação elaborou-se a Tabela 10, que tem por objetivo mensurar o total de nacionais e estrangeiros que tiveram seus pedidos aprovados:

Tabela 10 – Apreciação

APRECIÇÃO	SITUAÇÃO		
	APROVADOS	NÃO APROVADOS	PENDÊNCIA JURÍDICA
NACIONALIDADE			
ESTRANGEIRO	52	8	1
NACIONAIS	379	60	4
OUTROS	2	9	0

Fonte: Elaborada pela autora.

O Gráfico 7 reflete os dados contidos na tabela 11, que revela um maior número de nacionais que pleitearam o título de propriedade, sendo que, em torno de

15% não foram apreciados, este percentual também é o mesmo quando analisa-se o número de estrangeiros que não tiveram apreciados seus pedidos.

Gráfico 7 – Cruzamento de dados: nacionalidade detentor e apreciação



Fonte: Adaptado de IDACE (2001).

O Gráfico 8 revela que 61 estrangeiros reivindicaram a posse do imóvel, porém apenas 52 tiveram seus pedidos apreciados.

Gráfico 8 – Estrangeiros – tipo de apreciação



Fonte: Adaptado de IDACE (2001).

O Gráfico 9 demonstra que 379 nacionais declararam-se posseiros da área, entretanto, 60 solicitações não foram apreciadas e 4 tinham pendência jurídica.

Gráfico 9 – Nacionais - tipo de apreciação

Fonte: Adaptado de IDACE (2001).

Entretanto, verificou-se, com base na Relação de Imóveis de Jericoacoara, elaborado pelo IDACE ano 2005 apenas 13, entre nacionais e estrangeiros, não foram beneficiados com o título de propriedade.

Conforme já mencionado os critérios utilizados pelo IDACE nesses casos não foram conhecidos. A falta de apoio do IDACE no sentido de fornecer documentos hábeis capazes de aprofundar a presente pesquisa fez-nos recorrer a outros órgãos Públicos que estão diretamente envolvidos com as questões fundiária da Vila de Jericoacoara, dentre eles a Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara e o Cartório de Registro de Imóveis⁷².

Por intermédio do Cartório de Registro de Imóveis de Jijoca de Jericoacoara, teve-se acesso a Relação de Imóveis em Jericoacoara elaborada pelo IDACE em 01 de junho de 2005, este cadastro orienta o órgão cartorial sobre a titulação das áreas em Jericoacoara, segundo a Escrevente⁷³ nem todas as pessoas têm os seus imóveis registrados devido aos custos, muito embora, já tenham recebido o título de propriedade.

Vale ressaltar que esta relação é o documento oficial elaborado pelo IDACE mais próximo ao ano que ocorreu o primeiro processo de regularização na

⁷² Nome Oficial: Ofício de registro civil, tabelionato de notas, protesto e reg. de imóveis. Nome Fantasia: Cartório Liberty Moraes. CNPJ: 02.941.321/0001-16. Nome do Titular: Rita Silvana Moraes Melo

⁷³ Eliane Souza Brandão, escrevente do Cartório Liberty Moraes, entrevista em 10 nov. 2016.

Vila de Jericoacoara (objeto desse estudo). Outro dado relevante é que em março de 2005 foi realizado o segundo processo de regularização de terras, ocorrido na área denominada Nova Jeri, que beneficiou 81 famílias.

Conferindo os dados da Relação Geral de Imóveis Urbanos e seus Detentores do Projeto de Regularização Fundiário de Jericoacoara – IDACE 2001, fornecido pela Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara (item 4.4, já analisado nos respectivos subitens) com o Relatório de Imóveis de Jericoacoara (RIJ) – 2005, verifica-se que:

1. A princípio observa-se um aumento na distribuição dos títulos (levando em consideração os detentores no cadastro de 2001) para os que efetivamente foram beneficiados, conforme RIJ-2005, passando de 515 possíveis proprietários em 2001 para 662 proprietários. Um aumento de 22% em relação ao cadastro inicial;
2. Na RIJ-2005 constam 148 novas áreas, dentre essas áreas, a CAGECE é detentora de 05(cinco) lotes e a Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara possui 15 (quinze), o Conselho Comunitário 01 (uma), 81 lotes consta os nomes do que foram beneficiados com o título de domínio (2005), 46 não foram identificados a nacionalidade o tipo de destinação e a natureza jurídica do título da área;
3. Comparando os nomes dos beneficiários constata-se que dos 515, sendo 441 brasileiros e 63 estrangeiros, 11 outros, que inclui Prefeitura, templos religiosos, Conselho Comunitário e a SEMACE, cadastrados em 2001, 36 não constam na RIJ-2005;
4. Desses 36, 23 tinham sido aprovados, 10 não foram apreciados, 01 tinha pendência jurídica e 02 foram reprovados, no cadastro inicial de 2001.
5. Entretanto, as 36 áreas pleiteadas foram destinadas a outros beneficiários, conforme verificado no RIJ-2005.

Ressalta-se ainda que, a metodologia para revisar/aprovar/reprovar, bem como, o critério de seleção dos beneficiários adotados não foi possível obter maiores

informações do IDACE, apesar das várias tentativas realizadas com a finalidade de ter acesso às atas e documentos que embasaram o processo de regularização, o órgão alegou que as atas haviam sido extraviadas e que os arquivos se encontram em meio físico, o que dificulta muito o acesso ao acervo referente aos registros do cadastramento.

Observou-se certo “cuidado” em repassar as informações solicitadas, nesse sentido, deve ser registrado que a publicidade dos atos públicos é garantida pelos princípios do direito administrativo, e encontra-se estabelecido e protegido constitucionalmente no art. 37 da Constituição Federal, o que significa a obrigação da Administração Pública em divulgar oficialmente os atos praticados, a fim de que adquiram validade universal, não só para as partes, mas também perante terceiros. Diógenes Gasparini assim entende:

Esse princípio torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta, indireta ou fundacional, para conhecimento, controle e início de seus efeitos. (Gasparini, Diógenes, Dir. Administrativo, 4ª ed., 1995, pág.7)

Ressalta-se a Lei nº 12.527/2011, denominada de Lei de Acesso à Informação – LAI, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

A transparência do setor público passa pela divulgação dos resultados dos programas e projetos de governos implantados, assim como permite a análise por pesquisadores que poderá servir inclusive para avaliar o grau de eficiência e efetividade do programa.

Embora diante dessas limitações, foi possível ter acesso a cinco listagens elaboradas pelo órgão (“Relação Geral de Imóveis Urbanos e seus Detentores do Projeto de Regularização Fundiário de Jericoacoara – IDACE 2001”, Relação de Imóveis de Jericoacoara (2005, 2007 e 01/2016) fornecidas pela Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara e pelo Cartório Liberty Moraes, o banco de dados e a Relação de Imóveis de Jericoacoara 11/2016, portanto, mais atualizada, mas contendo os mesmos dados, não foi observado alterações.

Fazendo referência ao “banco de dados” do IDACE, observou-se no item “renda” que não consta valor, ou seja, encontra-se zerado ou mais precisamente assim especificado “R\$0,00”. Conclui-se ou que o banco de dados não está atualizado com os dados cadastrais iniciais ou que não foi realizado o levantamento e cadastramento da situação financeira dos detentores na época.

Assim como esta, outras questões ficaram sem resposta ao longo da pesquisa, a primeira foi em relação ao inciso I do Art. 5^o⁷⁴ do Decreto nº 24.881 foi publicado em 24 de abril de 1998, que fixou em 25 salários mínimos a renda familiar máxima para regularizar a posse das famílias. O salário mínimo⁷⁵ vigente a partir de maio de 1998, que era R\$ 130,00 (cento e trinta reais), ou seja, faria jus à regularização de posse todas as pessoas que possuíssem renda até R\$ 3.250,00 (três mil, duzentos e cinquenta reais) na época. Para uma colônia de pescadores o valor máximo fixado revela-se elevado para os padrões socioeconômicos dos nativos. Questiona-se: qual o parâmetro e critérios foram utilizados pelo Governo do Estado para fixar o valor máximo de 25 salários mínimos como renda familiar?

Segunda questão, que também não ficou esclarecida, o valor da “terra nua” estabelecido no inciso II⁷⁶ do Art. 5^o do Decreto, observou qual parâmetro utilizado para atribuir o valor de R\$ 0,50 (cinquenta centavos de reais) o metro quadrado da área para efeitos de alienação? Qual o órgão competente fixou o valor, por meio de qual instrumento? Será que considerou que a área é uma região de praia e que apresentava sinais de valorização em decorrência da especulação imobiliária ocasionada pelo turismo?

Isto porque a pressão especulativa ocorre em toda a Vila de Jericoacoara, em entrevista realizada com o Vereador Belisco, ele afirmou que há 04(quatro) anos foi vendido na Rua São Francisco um imóvel de 1.000 m² por R\$ 200.000,00(duzentos mil reais), mesmo imóvel não é vendido por menos de R\$

⁷⁴ Art. 5^o As ocupações mansas e pacíficas encontradas na localidade de “Jericoacoara”, de propriedade do Estado do Ceará, serão legitimadas para fins de regularização e/ou alienação, guardadas as regras seguintes:

I – os ocupantes de uma só posse ou os que detêm duas ou mais, sendo uma de moradia e as demais destinadas a quaisquer outras atividades, deverão ter sua posse de moradia regularizada sem ônus, desde que a renda familiar não ultrapasse vinte e cinco salários mínimos por ano e estejam na posse mansa e pacífica há pelo menos cinco anos, por si ou por seus antecessores;

⁷⁵ Medida provisória nº 1.656 29 de abril de 1998. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1656.htm. Acesso 16/11/2016

⁷⁶ II – os imóveis que não se destinam a moradia permanente e direta do seu detentor e sua família, serão regularizados mediante pagamento ao Estado do valor de mercado da terra nua;

2.000.000,00(dois milhões de reais). Estes valores são inimagináveis para um simples pescador que vive do seu trabalho.

6.3 EVOLUÇÃO QUANTITATIVA DA DISTRIBUIÇÃO DOS TÍTULOS DE RECONHECIMENTO DE POSSE ANOS 2001 A 2016 PELO IDACE

As relações elaboradas pelo IDACE referente aos dados cadastrais dos imóveis na Vila de Jericoacoara nos anos de 2005, 2007 e 2016 permiti fazer uma projeção do número de títulos distribuídos desde o levantamento cadastral ocorrido no início do programa em 2001 até o ano de 2016.

Outro dado relevante é que as relações elaboradas pelo IDACE são acumulativas, ou seja, a cada publicação incorpora-se novas áreas as já existentes nos anos anteriores, possibilitando realizar uma análise com base nos novos dados inseridos a cada nova edição da relação.

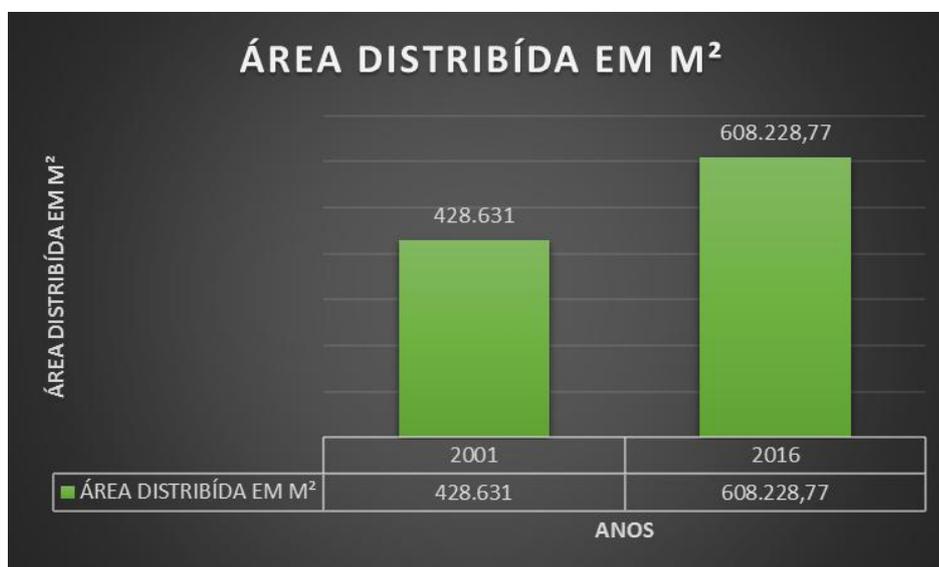
Entre o início do programa de regularização fundiária com base na Relação Geral de Imóveis Urbanos e seus Detentores (2001) até o ano de 2005 na Relação de Imóveis Jericoacoara, ocorreu um aumento de 22%, passando de 515 detentores cadastrados para 662, este número estão inseridos os entes públicos que receberam lotes, assim como as instituições religiosas e o Conselho Comunitário de Jericoacoara.

Na relação de 2007 verifica-se um acréscimo de 25 nomes, chegando a um total de 687 imóveis e em 2016 este número passou para 710 imóveis, ou seja, 195 lotes a mais distribuídos pelo IDACE em relação a 2001. O gráfico a seguir representa a evolução na distribuição dos títulos desde 2001 a 2016.

Gráfico 10 – Evolução distribuição dos títulos 2001-2016

Fonte: Adaptado de IDACE (2001; 2016).

Outro ponto verificado foi que até 11 de janeiro de 2016 foram distribuídos 608.228,765 m² de área, comparando-se com a relação geral de 2001, verifica-se um aumento de aproximadamente 42% da área inicial.

Gráfico 11 – Área distribuída em m² - 2001-2016

Fonte: Adaptado de IDACE (2001; 2016).

Entretanto, não foi possível analisar os critérios utilizados pelo IDACE para o aumento de aproximadamente 37,5% do número da distribuição dos títulos, assim como o acréscimo de 53.352,484 m² de área distribuídas, isto sem contar com

a área ainda pertence ao Governo do Estado, a exemplo da Unidade de Pronto Atendimento que não aparece no documento analisado.

Os dois processos de arrecadação⁷⁷ de terras realizados pelo IDACE, a área total perfaz 6.238,5571ha. (Seis mil, duzentos e trinta e oito hectares, cinquenta e cinco ares e setenta e um centiares). Entretanto, de acordo com o Art. 1º⁷⁸ da Lei nº 12.760/97, de 04 de dezembro de 1997, a área autorizada para alienação era de 55,3761 hectares, ou seja, 553.761m², conforme consta na primeira escritura pública de matrícula nº 2.338, livro-2-H, folha 274 registrada no Cartório do Registro de Imóveis da Comarca de Acaraú em 08 de outubro de 1997.

Indague-se como foi possível distribuir 607.113,484 m² conforme a relação de 2016 se a lei autorizativa disponibilizou apenas 553.761 m²? Qual instrumento legal que autorizou a ampliação? Quais estudos foram feitos? Qual regramento foi obedecido para a distribuição dos novos títulos? Qual a área remanescente pertence ao Estado?

6.4 AMOSTRAGEM DA SITUAÇÃO DOS LOTES EM RELAÇÃO AOS BENEFICIADOS ORIGINAIS

Tendo como base o documento elaborado pelo IDACE, denominado Relação Geral de Imóveis Urbanos e seus Detentores (2001), onde constam 515 detentores que foram beneficiados com o título de propriedade, excluindo-se os entes públicos, entidades religiosas e o Conselho Comunitários, no total de 9, classificados como “outros”, verificou-se que 506 pessoas sendo 442 brasileiros e 64 estrangeiros, solicitaram o reconhecimento da posse. Comparando-se com a Relação de 2005 que relaciona os que efetivamente receberam, constatou-se que apenas 02 (duas) pessoas, sendo 01 (um) nacional e 01 (um) estrangeiro, não

⁷⁷ A primeira arrecadação ocorrida em 08/12/1997 a área arrecada foi de 55.3761 há conforme Matrícula nº 2.338 Livro 2-H Folha 274 Cartório do Registro de Imóveis Comarca de Acaraú. A Segunda ocorreu em 31 de março de 2000, conforme Registro no Cartório Liberty Moraes da Comarca de Jijoca de Jericoacoara Matrícula 12, Livro nº 2-A, Folha 31/32.

⁷⁸ Art. 1º - Fica autorizada a alienação, a qualquer título, do imóvel pertencente ao patrimônio do Estado do Ceará localizado no Município de Jijoca, denominado JERICOACAORA, antigo SERROTE, com área de 55.3761 há (...), adquirido em 08 de outubro de 1997, objeto da matrícula nº 2.338, Livro 2-H às fls. 274 do Cartório do Registro de Imóveis da Comarca de Acaraú-CE.

tiveram seus pedidos deferidos. Assim sendo, o total de beneficiados no processo de regularização foi 504 pessoas (sendo 441 brasileiros e 63 estrangeiros).

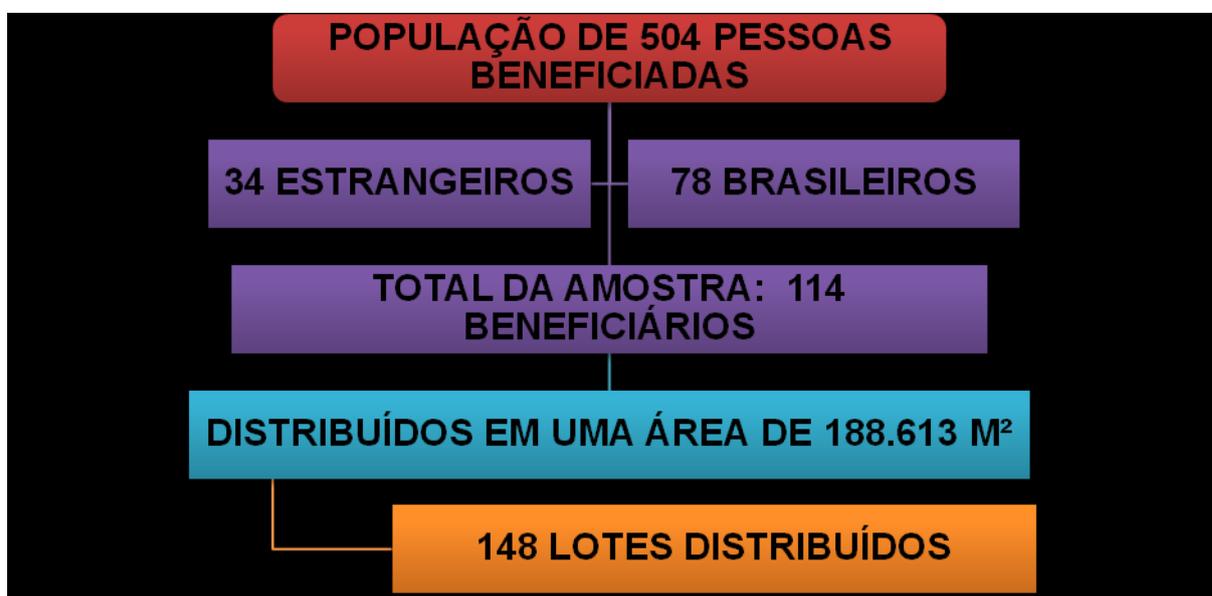
Partindo desse total, fixou-se a população finita de 504 pessoas beneficiadas pelo programa de regularização fundiária ocorrido a partir de 1998 na Vila de Jericoacoara promovido pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará – IDACE.

Para o cálculo do tamanho da amostra em uma população de 504 beneficiados (N) foi fixado em 50% a proporção beneficiados(P) e 50% a proporção não beneficiados(Q). Fixou-se o nível de confiança de 95% ($z_{\alpha/2} = 1,96$) e erro amostral absoluto (e) de 8%. Esses valores aplicados na fórmula abaixo, indicada para populações finitas, proporcionou uma amostra de tamanho “n” igual 114 beneficiários.

$$n = \frac{(z_{\alpha/2})^2 \times P \times Q \times N}{e^2(N-1) + (z_{\alpha/2})^2 \times P \times Q}$$

A figura abaixo representa esses resultados:

Figura 45 – Fluxograma da amostra



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Obs: a população contou com 504 pessoas que foram beneficiadas pelo programa, extraiu-se uma amostra de 114 beneficiados, distribuídos em uma área de 188.613 m² que dá um total de 148 lotes.

A partir desta amostra foi realizada pesquisa, junto ao Setor de Tributos da Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara, tomando como base a situação cadastral - IPTU 2016, visando quantificar quantos imóveis continuam com os

proprietários originais (nacionais e estrangeiros), quantos foram vendidos (por nacionais e estrangeiros), qual a área total que permanece, em termos absolutos, com os beneficiários originais e a área total vendida por nacionais e estrangeiros.

✓ **Análise A-1 – Número de nacionais e estrangeiros que conservaram o lote/área original até 2016**

Da amostra de 114 beneficiados, verificou-se que 54 conservam seus lotes, 12 (doze) são estrangeiros e 42 brasileiros. O total da área não vendida é de 86.236 m² (80 lotes).

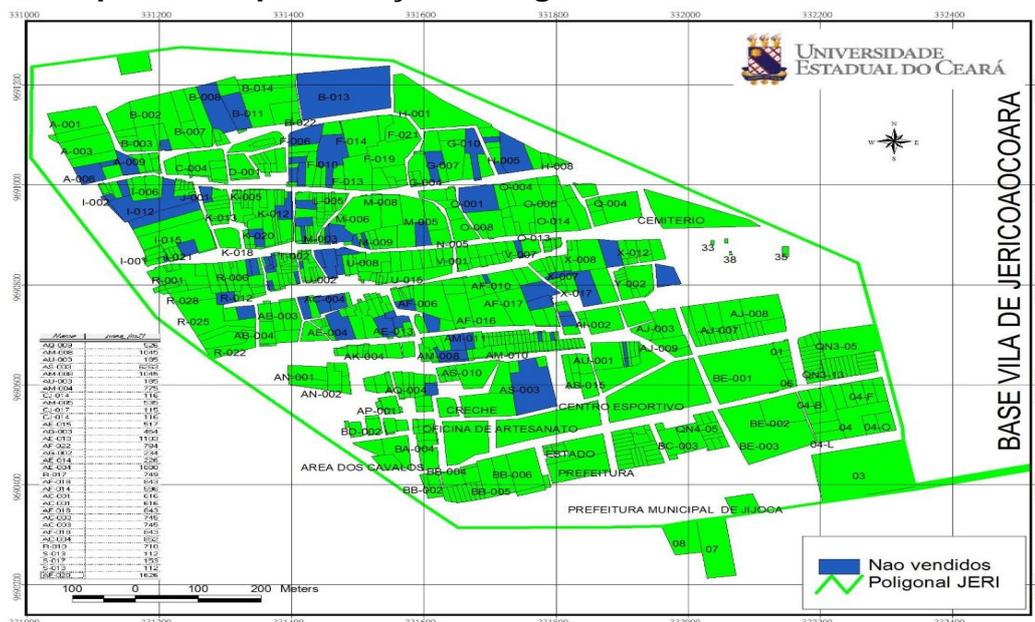
Tabela 11 – Beneficiados que conservam

NACIONALIDADE	QUANTIDADE
BRASILEIROS	42
ESTRANGEIROS	12
TOTAL LOTES CONSERVADOS	54

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

A representação da distribuição espacial encontra-se no mapa a seguir:

Mapa 16 – Representação cartográfica dos lotes não vendidos



Fonte: Adaptado de IDACE (2001) por João Silvio Dantas de Moraes 2016.

Gráfico 12 – Nº de beneficiados que conservam o lote

Fonte: Adaptado de IDACE (2001); Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara IPTU (2016).

Gráfico 13 – Área por m² conservada

Fonte: Adaptado de IDACE (2001); Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara IPTU (2016).

Aproximadamente 47,36% da amostra permanecem com suas áreas, desse percentual 42 são brasileiros e 12 estrangeiros, o que dá aproximadamente, 36,84% e 10,52% estrangeiros da amostra.

Gráfico 14 – Nº de beneficiados que venderam



Fonte: Adaptado de IDACE (2001); Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara IPTU (2016).

Resultado da análise demonstrou que 52,63% dos beneficiários da amostra venderam seus lotes, desse percentual, aproximadamente, 18,42% são estrangeiros e 34,21% são brasileiros. O gráfico abaixo traduz em números absolutos a área total vendida por nacionais e estrangeiros.

Gráfico 15 – Área por m² vendida



Fonte: Adaptado de IDACE (2001); Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara IPTU (2016).

Depreende-se que os brasileiros venderam mais áreas que os estrangeiros, em virtude também do número de brasileiros, presentes na amostra ser maior que os números de estrangeiros em termos absolutos.

✓ **Cruzamento dos resultados das análises A-1 e A-2**

O cruzamento dos dados relativos às análises A-1 e A-2 resultou nas seguintes conclusões:

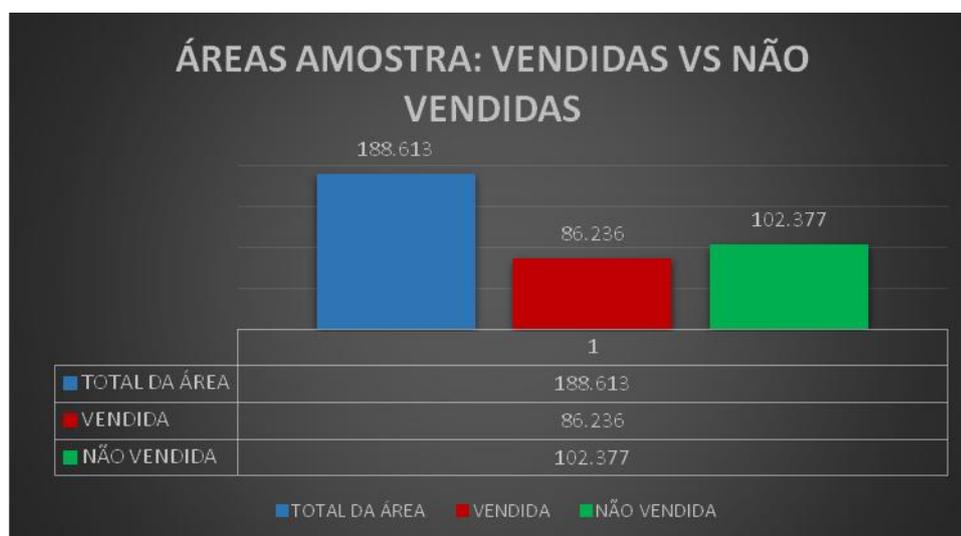
Tabela 13 – Total dos beneficiados que conservam e que venderam por nacionalidade

NACIONALIDADE	CONSERVAM	VENDERAM	TOTAL DA AMOSTRA
BRASILEIROS	42	39	81
ESTRANGEIROS	12	21	33
TOTAL	54	60	114

Fonte: Elaborado pela autora.

Verifica-se que não existe grande diferença entre a área total vendida da área total conservada, os valores são muito próximos, conforme Gráfico 16 a seguir.

Gráfico 16 – Áreas em m² vendidas versus não vendidas



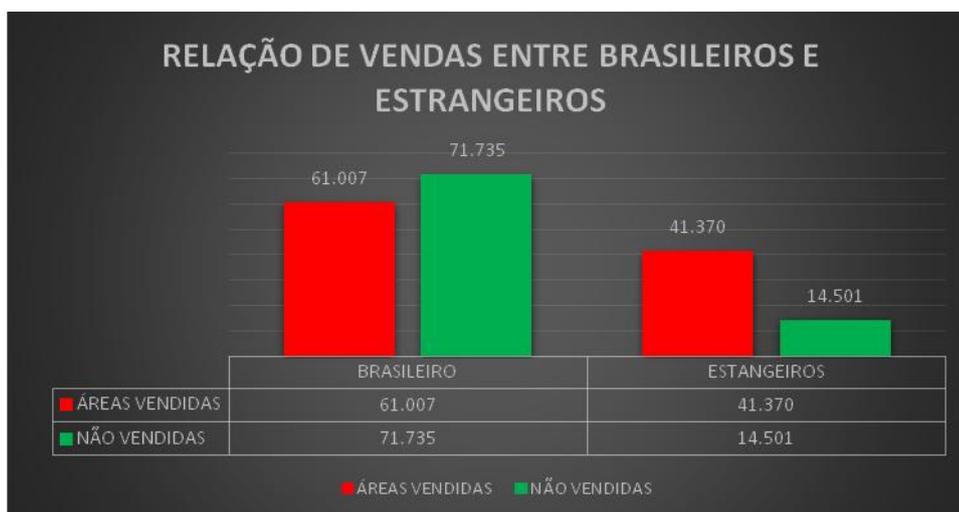
Fonte: Adaptado de IDACE (2001); Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara IPTU (2016).

Outro ponto revelado pela pesquisa é que 45,72% das áreas distribuídas foram vendidas, contra 54,27% que permanecem com seus titulares originais. Proporcionalmente o número de estrangeiros que venderam é maior do que os que

conservaram seus lotes, entretanto, os brasileiros, em termos absolutos, venderam mais áreas.

No Gráfico 17 mostrar-se a área vendida e não vendida pelos beneficiados de acordo com sua nacionalidade.

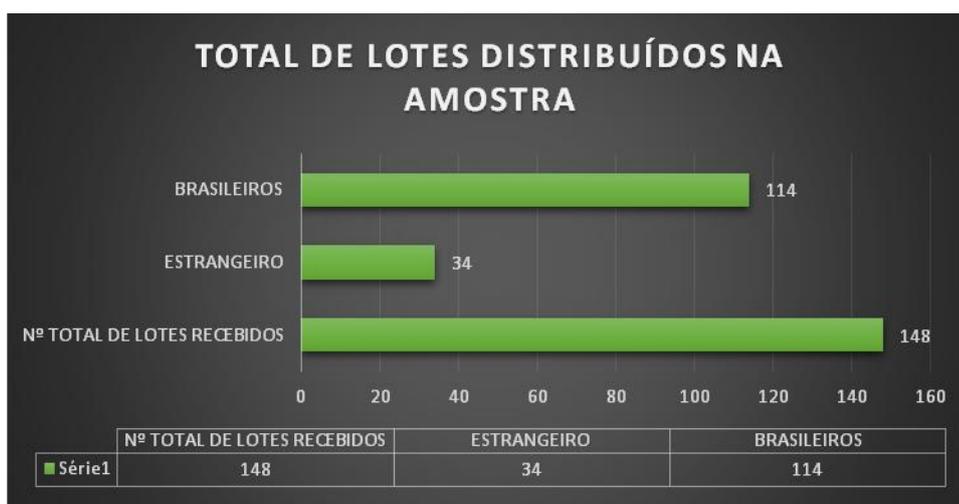
Gráfico 17 – Área em m² vendida e conservada de acordo com a nacionalidade



Fonte: Adaptado de IDACE (2001); Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara IPTU (2016).

A seguir nos Gráficos 18 e 19 a análise tem como parâmetro o número de lotes distribuídos. Verifica-se que os brasileiros foram mais beneficiados que os estrangeiros em termos absolutos.

Gráfico 18 – Nº de lotes distribuídos por nacionalidade



Fonte: Adaptado de IDACE (2001); Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara IPTU (2016).

Cruzando-se os dados referentes a lotes vendidos e não vendidos por nacionalidade, constata-se que os brasileiros venderam mais que conservaram, ao contrário dos estrangeiros.

Gráfico 19 – Nº de lotes vendidos-não vendidos por nacionalidade



Fonte: Adaptado de IDACE (2001); Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara IPTU (2016).

Com base e a partir destas análises foi realizada pesquisa de campo a fim de comparar o resultado da pesquisa quantitativa com a realidade dos fatos.

✓ ANÁLISE E DISCUSSÃO

A partir da amostra de 114 beneficiários buscou-se informações com a finalidade de identificar quantos eram nativos. Constatou-se que 33 são estrangeiros e 81 brasileiros de diversas regiões do país. Entre os brasileiros, 47 (quarenta e sete) não são nativos, 34 (trinta e quatro) são nativos. Entretanto, 13 (treze) nativos venderam seus lotes contra 21 (vinte e um) que conservam a propriedade, a tabela demonstra esses dados:

Tabela 14 – Número absoluto da amostra por nacionalidade/origem

NACIONALIDADE/ORIGEM		TOTAL
ESTRANGEIROS		33
BRASILEIROS NÃO NATIVOS		47
BRASILEIROS NATIVOS		34
QUE VENDERAM	13	
QUE NÃO VENDERAM	21	
AMOSTRA TOTAL		114

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos nativos que venderam os lotes, constatou-se um percentual de 11,40% da amostra. Verificou-se, nas entrevistas e informações colhidas em campo, que alguns foram morar em Camocim, outros passaram a viver em Jijoca e outros permanecem em Jericoacoara. Não foi possível quantificar esses dados.

Na amostra dos nativos que “não venderam”, obteve-se um total de 21 pessoas (18,42% da amostra) dos quais 03 transformaram seu lote/área em pequenos comércios e dividem o espaço com a própria moradia, 04 transformaram seus lotes em pousada, 10 construíram cômodos e alugam, com a finalidade de obter renda por meio da atividade do turismo, e 04 dividiram seus lotes com os filhos.

Outro fato importante que deve ser registrado é que os brasileiros e estrangeiros, que receberam o título de propriedade, passaram a residir em Jericoacoara e exploram atividade relacionada ao turismo. Muitos constituíram famílias, casaram com nativos (as), alguns tem os filhos explorando atividades voltadas para o turismo.

Na pesquisa de campo, não raro, conheceu-se histórias de vida e de luta, dos pais que antes eram pescador e encontram-se aposentados, mas continuam trabalhando como cozinheiro, vigia, etc. Alguns filhos seguiram a profissão do pai, como é o caso do Sr. Manoel Mundico, outros, continuam trabalhando, agora com outra profissão voltada para o turismo, são garçons, arrumadeira, mas que dividem com os pais a residência.

As áreas mais valorizadas estão localizadas da curva da malhada até a duna do pôr do sol, onde estão concentrados os hotéis e pousadas de luxo. Esses empreendimentos são explorados por empresários nacionais e estrangeiros, que, inclusive, adquiriram suas terras de nativos, antes, portanto, da política pública de regularização ocorrida entre os anos de 1998-2000, como é o caso do Hotel Essenza e Clube dos Ventos.

De forma geral os nativos aprovam o turismo, e entendem que a regularização fundiária foi muito positiva, porque possibilitou a valorização do imóvel. Também foi mencionado que com o documento de propriedade, foi possível obter empréstimo bancário para construir seus empreendimentos.

7 CONCLUSÃO

A atividade turística fomenta vários atores (locais, municipais, estaduais e federais), forçou ao Governo do Estado do Ceará a elaborar programa de regularização fundiária, haja vista os conflitos relacionados à compra e venda irregular de terras, grilagens, especulação imobiliária, com o objetivo de fixar o nativo, mas, na realidade forneceu condições jurídicas aos empresários (brasileiros e estrangeiros) que haviam comprado a posse dos nativos a investirem no local.

A política pública de regularização não privilegiou os nativos, mas aqueles que comprovavam a posse da terra, sejam nativos, brasileiros ou estrangeiros. Estes, embora não nativos, permanecem com a propriedade, e são os responsáveis juntamente com os agentes públicos locais e estaduais a divulgar Jericoacoara para o mundo, logicamente, defendendo interesses próprios, com a intenção de obter lucro após os investimentos realizados. O poder econômico desses atores é muito forte que, não raro, interfere no poder político local.

A partir da requalificação urbana conjuntamente com a distribuição dos títulos de propriedade o uso do espaço urbano foi transformado pelo capital. Por possuir um espaço territorial pequeno, os equipamentos públicos como UPA, escola, posto de saúde, CRAS foram implantados na zona periférica, mais precisamente na Nova Jeri.

Depreende-se que o turismo criou novas oportunidade de renda para os nativos, entretanto, gerou mudanças sociais, econômicas e culturais sobretudo no espaço urbano de Jericoacoara, onde ocorreram maiores impactos. A expansão urbana, a implantação dos equipamentos públicos e o deslocamento da população para outras áreas, fez surgir, nos espaços periféricos, uma nova realidade, distinta daquela construída, produzida e vendida para o turismo, e assim, constata-se que na zona urbana da Vila de Jericoacoara há duas realidades: a Jeri, conhecida internacionalmente e vendida como paraíso turístico e a Nova Jeri, com seus conflitos sociais e fundiários, aparentemente desiguais.

A Jericoacoara conhecida internacionalmente possui ruas e becos voltados para o comércio turístico: pousadas, restaurantes, pizzarias, lanchonetes, sorveteria e lojas de conveniência, que convivem lado a lado, disputando espaço

físico e ocupando espaço público a fim de alimentar toda cadeia produtiva do turismo.

A Nova Jeri possui duas realidades, quase imperceptível, incipiente, mas que já pode ser verificada quando se caminha do centro de Jericoacoara em direção a Nova Jeri. Na primeira, a ocupação ocorreu primeiro, as casas possuem uma melhor estrutura e já há construções voltadas para o turismo, as ruas possuem saneamento básico e são bem cuidadas. Pequenos comércios voltados para os trabalhadores e nativos são encontrados. A outra, próxima à entrada da Vila, vizinha ao estacionamento, onde estão concentrados os equipamentos públicos municipais, é possível observar uma zona mais esquecida pelo poder público e pela iniciativa privada. As casas, em sua maioria, são destinadas à moradia, pequenas áreas são alugadas, muitas delas foram ocupadas irregularmente ou por ser invasão ou por terem sido ampliadas passando a incorporar também o espaço público.

O processo migratório para Nova Jeri aliado ao surgimento de novos empreendimentos turísticos nesta área, tem como consequência o surgimento de novas invasões e ocupações irregulares em área de preservação permanente, o que poderá comprometer todo o ambiente natural do local, descaracterizando-o e gerando além da perda da qualidade paisagística, desequilíbrios ecológicos decorrentes das invasões e uso irregular do solo.

Importante destacar o papel e a atuação do Conselho Comunitário em todo o processo de regularização, não só na primeira fase ocorrida a partir de 1998, cuja atuação foi direta, efetiva e com poder de decisão, mas também, na segunda, ocorrida em 2005 que 81 famílias foram beneficiadas com título de Concessão de Direito Real de Uso e não com o título definitivo de propriedade. A mudança do instrumento jurídico, por sugestão do Conselho Comunitário, acatada pelo IDACE teve por finalidade impedir a comercialização dos imóveis após o recebimento do título definitivo de propriedade. Ocorre que, as vendas continuam utilizando-se os chamados “contratos de gaveta”. O IDACE não fiscaliza as transações comerciais e se omitiu no sentido de orientar aos beneficiários que o título de Concessão de Direito Real de Uso só começa a vigorar após o registro em cartório.

O Conselho Comunitário já não possui tanta força política como antes, existem vários grupos organizados em Jericoacoara distribuídos em associações (transporte, crocheteiras, catadores, guarda sol, empresários, etc.), não existe um grupo coeso, ou uma liderança política organizada, no sentido de reivindicar

benefícios para a comunidade em geral, o que se verifica é que cada grupo defende seus próprios interesses.

Sobre a Relação de Imóveis de Jericoacoara 11/2016, fornecida pelo IDACE, foram distribuídos 607.113,484 metros quadrados de área, ou seja, 60,7113 (sessenta hectares, setenta e um ares e trezes centiares). Sabendo-se que o Estado arrecadou 55,3761 (cinquenta e cinco hectares, trinta e sete ares sessenta e um centiares) que equivale a 553.761 metros quadrados e que a Lei 12.760/1997 autorizava que total a área foi destinada para promover a regularização fundiária, pergunta-se: quais os instrumentos jurídicos foram criados com a finalidade de ampliar a área com a distribuição de 5,3352 hectares a mais do que determinado por lei? Como, de que forma e para quem foram distribuídas estas áreas? Havia e foram cadastradas havia não ocupadas?

Os critérios de seleção dos beneficiários, infelizmente não foi possível obter maiores informações do IDACE⁷⁹, apesar das várias tentativas realizadas com a finalidade de ter acesso às atas e documentos que embasaram o processo de regularização, o órgão alegou que as atas haviam sido extraviadas. Os arquivos existentes encontram-se em meio físico, o que dificulta muito o acesso ao acervo referente a registro de cadastramento ocorrido em Jericoacoara.

O Governo do Estado do Ceará, representado pelo IDACE, inovou ao implantar o processo de regularização fundiária na Vila de Jericoacoara, pois, possui contornos próprios, não observados em outros locais, denomina processo de “regularização urbana especial”. Foi implementado com base no programa de governo que tinha, entre outras finalidades, a proteção ao meio ambiente, o reordenamento do espaço.

Em razão de ser “especial”, tanto pela formado adotado, como pelo local onde foi implantado, em decorrência principalmente dos interesses envolvidos (terra, capital, poder), deve ser realizado recadastramento da área, novo georreferenciamento e avaliação do programa pelo Governo do Estado do Ceará, sobretudo por já terem se passado 18(dezoito) anos desde sua implantação.

⁷⁹ Procuradoria do IDACE forneceu os instrumentos legais (escrituras e leis) que fundamentaram o processo de regularização.

Outro ponto a ser destacado é que o IDACE permanece distribuindo os títulos de propriedade na área de Jericoacoara, entretanto, a competência desde 2011 é do IDECI⁸⁰, por se tratar de área urbana.

Vale ressaltar que, os lotes distribuídos em 2005, à título de Concessão de Direito de Uso por 10(dez) anos, nunca foram fiscalizados, apesar da existência de várias condições pactuadas. Também deve ser analisada e avaliada a situação das famílias que estão exercendo a posse, mansa, pacífica e sem oposição por mais de 05(cinco) anos de uma área, localizada na “Nova Jeri”, que formalmente faz parte do patrimônio municipal, mas que foram “doadas” aos atuais posseiros por meio de documento sem conteúdo jurídico.

Finalizando, importante ressaltar que este trabalho não esgota o assunto, pelo contrário, novas questões foram percebidas e poderão ser fruto de pesquisas como, por exemplo: analisar quantas famílias que receberam o título de direito real de uso em 2005 ainda permanecem com seus lotes e se elas respeitaram as condições contratuais impostas pelo IDACE; pesquisar sobre o processo de doação de terras pelo Estado do Ceará para a União, da área do Parque Nacional de Jericoacoara que é administrado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

Essas são apenas algumas sugestões de estudos que podem ser realizados diante da amplitude que o tema pode apresentar, aplicam-se tanto no universo acadêmico como institucional, uma vez que as recomendações aqui sugeridas têm aplicações a nível institucional.

⁸⁰ O Instituto de Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará - IDECI foi criado pela Lei Estadual n.º 14.881, de 27 de janeiro de 2011, autarquia vinculada à Secretaria das Cidades – CIDADES

REFERÊNCIAS

AFONSO, Miguel Reis; ALMENDRA, Tânia Maria do Nascimento. Usucapião como instrumento de regularização fundiária e sua prática. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ALFONSIN, Betânia (Coord.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

_____. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel, et al. **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**. Brasília: [s.n],2013. Disponível em: <www.sedur.ba.gov.br/pdf/versao.final.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2016.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas – Processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Pernambuco, v.6, n.1, p.01-38, out.2004.

ARAÚJO, Enos Feitosa. As políticas públicas do turismo na Região Nordeste: novas ações do Governo Estadual cearense. **Revista Geografia em Atos**. Presidente Prudente. v.1, n. 13, p. 22-35. jan./jun.2013. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/view/1774/enos>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. As políticas públicas e o turismo litorâneo no Ceará: o papel da Região Metropolitana de Fortaleza. **Sociedade e Território**, Natal, v.23, n. 2, p. 57-73, jul./dez. 2011. Disponível em: <www.periodicos.ufrn.br/sociedadeeterritorio/article/download/3499/2812>. Acesso em: 15 mar. 2016.

ARAÚJO, Ionnara Vieira de. Regularização Fundiária e terras devolutas. **Revista Faculdade de Direito – Universidade Federal de Goiás-UFG**, Goiânia, v. 33, n. 2, p. 112-127, jul./dez. 2009. Disponível em: <<https://revistas.ufg.emnuvens.com.br/revfd/article/viewFile/9861/6737>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

ARAÚJO, Enos Feitosa. As políticas públicas e o turismo litorâneo no Ceará: o papel da Região Metropolitana de Fortaleza. **Sociedade e Território**, Natal, v. 23, n. 2, p. 57-73, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/sociedadeeterritorio/article/download/3499/2812>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

ARRUDA, R. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 5, n. 2, p.79-92, 1999.

ARAÚJO, Enos Feitosa de; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **As políticas públicas e o turismo litorâneo na Região Metropolitana de Fortaleza – Ceará** Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaturistica/12.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2016.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito civil – reais**. 4. ed. Lisboa: Coimbra, 1987.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; CHAER, Tatiana Mamede Salum. **Avaliação de programas de regularização fundiária de interesse social: o que conquistamos e como avançar?** Disponível em: <<https://www.imed.edu.br/Uploads/A%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Programas%20de%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundia%C3%A1ria%20de%20Interesse%20Social%20o%20que%20conquistamos%20e%20como%20avan%C3%A7ar.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

BLOMER, Neusa Maria Sens; XAVIER, Soiara Suziney. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Programas habitacionais: indicadores de avaliação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional G&DR**, Taubaté, v.9, n.3, p. 54-74, set-dez/2013.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

BALBIM, Renato. Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. **Planejamento e políticas públicas** v.12. n. 34, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/176/189>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BARBOSA, Luciana Maciel; SOUZA NETO; Gerardo Facundo de; CORIOLANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. Turismo comunitário versus turismo globalizado: o caso da praia do Batoque, Aquiraz, Ceará. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE TURISMO SUSTETÁVEL, 2, 2008, Fortaleza. **Anais...**Fortaleza, 2008.

BARCELAR, Tânia. O Contexto Mundial e as diversas visões de território e de desenvolvimento regional sustentável. In: MIRANDA, Carlos et al. **Articulação de política pública e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008.

BENBASAT, I.; GOLDSTEIN, D. K.; MEAD, M. The case research strategy in studies of information systems. **MIS Quarterly**, v. 11, n. 3, p. 369-386, set. 1987.

BENEVIDES, Ireleno Porto. Planejamento governamental do turismo, “meio ambiente construído” e desenvolvimento no Nordeste. In: LIMA, Luiz Cruz. **Da cidade ao campo: a diversidade do saber-fazer turístico**. Fortaleza: UECE, 1998. p. 322-339.

BENI, Mario Carlos. **Análise Estrutural do Turismo**. 7. ed. São Paulo: SENAC, 2002

BERTERO, José Flávio. Uma crítica à Sociologia Rural de José de Souza Martins. **Lutas Sociais** (PUCSP), v. 17,n.18, p. 99-112, 2007.

BÍBLIA. A. T. Josué. In: BÍBLIA. Português. **Bíblia sagrada**: contendo o antigo e o novo testamento. Tradução de João Ferreira de Almeida. Rio de Janeiro: Sociedade Bíblica do Brasil, 1966.

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de Filosofia Política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.171 p.

_____. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto, Portugal: Porto Editora, 1994.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. v. 2 n. 1, p. 68-80, jan./jul.2005,. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

BRANDÃO, Amaurícia Lopes Rocha. **O turismo convencional e contra-hegemônico em Canoa Quebrada e Jericoacoara-CE**. 2014. 159 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos), Universidade Estadual do Ceará - UECE, 2014.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007. 273 p.

BLACHUT, T. et al. **Cartografía e levantamientos urbanos**. México: Dirección general de Geografía del Territorio Nacional, 1980.

BRASIL. Lei Nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Por uma cultura de direitos humanos - direito à moradia adequada**. Brasília: SDH, 2013a.

_____. _____. **Direito à moradia adequada.** Brasília: SDH, 2013b. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/patricialayne54/direito-moradia-adequada>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Papel passado:** manual da ação programática. Brasília: Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, 2013. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual_Papel_Passado_2013.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2016.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo (PNT) 2013-2016.** Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/2015-03-09-13-54-27.html>>. Acesso 19 mar. 2016.

_____. Lei Federal nº 11.771/2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm>. Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. Lei Federal nº 11.977/2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Lei Federal nº 10.257/2001 Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Lei Federal nº 6.015/73 Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>. Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. Lei Federal nº 11.481/2007 Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. Lei Federal 12.424/2011 Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Enunciado nº 492. **V Jornada de Direito Civil**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/561>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. Decreto-lei nº 9.760/46 Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. Lei Federal 12.651/2012 Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em 21 mar. 2016

_____. Lei nº 9.985/00. Regulamenta o art. 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. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>>. Acesso em 22 mar. 2016.

_____. Decreto Federal nº 90.379/84 Dispõe sobre a implantação de área de proteção ambiental no Município de Acaraú, no Estado do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**.

_____. Decreto nº 4.340/2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. Lei Federal 11.486/2007 Altera os limites originais do Parque Nacional de Jericoacoara, situado nos Municípios de Jijoca de Jericoacoara e Cruz, no Estado do Ceará; revoga o Decreto no 90.379, de 29 de outubro de 1984, e o Decreto s/no de 4 de fevereiro de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11486.htm>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. Lei nº 10.406/2002. **Código Civil**. Brasília: [s.n],2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. Medida Provisória nº 2.220/2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. Decreto Lei nº 271/1967 .Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. Lei Federal nº 10.257/2001 Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União** .Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. Lei Federal nº 8.666/93 Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. Ministério do Turismo. **Destino referência em turismo de sol e praia Jericoacoara-CE**. Goiânia: Instituto Casa Brasil de Cultura, 2010. 17p. Disponível em:

<http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/jericoacoara.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. _____. **Mapa do turismo brasileiro**. Anexo II - Lista de municípios categorizados por região do Mapa do Turismo Brasileiro. Brasília: MTUR, 2013a. Disponível em:

<https://www.google.com.br/#q=http:%2F%2Fwww.turismo.gov.br%2Flegislacao%2Fwpcontent%2Fuploads%2F2015%2FANEXO_II_Mapas_Turismo_Brasileiro_2013.pdf>. Acesso em: 25 maio 2016.

_____. _____. **Programa de regionalização do turismo diretrizes**. Brasília: MTUR, 2013b. 27p. Disponível em:

<http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf>. Acesso em: 23 maio 2016.

_____. _____. Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015. Estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, definido por meio da Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=822>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. _____. **Categorização dos municípios das regiões turísticas do mapa do turismo brasileiro**. Brasília: MTUR, 2016a. Disponível em:

<http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/downloads/pdf/categorizacao/Cartilha_da_Categorizacao.pdf>. Acesso em: 25 maio 2016.

_____. _____. **Mapa do turismo brasileiro 2016 - perguntas e respostas**. Brasília: MTUR, 2016b. 4p. Disponível em:

<http://mapa.turismo.gov.br/mapa/downloads/pdf/categorizacao/Perguntas_e_respostas_Mapas_do_Turismo_Brasileiro_2016_01.07.2016.pdf>. Acesso em: 25 maio 2016.

_____. _____. **Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil** - relatório executivo. Disponível em:

<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/demanda_turistica/domestica/>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. _____. **Brasil - O Melhor Lugar para seu Investimento em Turismo** (Folder). Brasília, 2016. Disponível em: <<http://investimento.turismo.gov.br/publicacoes.html>>. Acesso em: 01 set. 2016.

_____. _____. **Programa de Regionalização do Turismo 2011-2014**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2015.

_____. _____. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016**. Brasília: MTUR, 2013.

_____. _____. **Avaliação Ambiental Estratégica – Região Costa Norte**. Rio de Janeiro: Lima – Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente, 2007. Disponível em: <http://www.lima.coppe.ufrj.br/files/aaeturismocostanorte/05_regiaoestudo.pdf>. Acesso em 30 jul.2015.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p.15-48.

_____, Luis Carlos Bresser. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 67-116.

BURSZTYN, Ivan. **Políticas públicas de turismo visando a inclusão social**. 2005. 117 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.ivt-rj.net/ivt/bibli/Ivan%20Bursztyn%20-%20tese%20completa.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

BURSZTYN, M.A.; BURSZTYN, M. Desenvolvimento sustentável: a biografia de um conceito. In: NASCIMENTO, E.P.; VIANA, J.N. (Orgs.). **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CABRAL, Bruno. PIB do Ceará cresce mesmo na crise. **O Povo**, Fortaleza, 18 jun. 2015. Economia. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/economia/2015/06/18/noticiasjornaleconomia,3455649/pib-do-ceara-cresce-mesmo-na-crise.shtml>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CÂNDIDO, G. A formação de redes interorganizacionais como mecanismo para geração de vantagem competitiva e para promoção do desenvolvimento regional: o papel do Estado e das políticas públicas neste cenário. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v.8, n.4, p.1-17, jul./ago. 2002. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/44129/27740>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

CARDOSO, Beatriz Kauduinski; OLIVEIRA, Roberto de. A regularização fundiária pode aumentar a insegurança na posse? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN REAL STATE SOCIETY-LARES, 7., 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo: LARES, 2007. p.1-11. Disponível em: <http://lares.org.br/2007/artigos/T034-Cardoso_Oliveira.pdf>. Acesso em: 14 maio 2016.

_____. A legitimação na posse urbana da lei n. 11.977, de 2009 e as novas perspectivas para a habitação. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO SOBRE HABITAÇÃO SOCIAL, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2., 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2009. p.1-13.

CARDOSO, Beatriz Kauduinski. **Efeitos da regularização fundiária: estudo de caso em assentamentos precários de Santa Catarina**. 2010. 298 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/103295>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

CARDOSO, Patrícia de Menezes; SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. Administração Municipal. In: ALFONSIN, B.M.; SERPA, C.B.; FERNANDES, E.; COSTA, F.C.V.; GRAZIA, G.; UZZO, K.; SAULE JÚNIOR, N.; SANTORO, P.; LEÃO JÚNIOR, P.S.M.; ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002. 175p. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-da-terra-e-da-moradia-o-que-e-e-como-implementar/>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: FFLCH, 2007. _____ **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARVALHO, Celso Santos de; GOUVEA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes (Coord). **Manual da regularização fundiária plena**. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22. ed., rev. e ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAVALCANTE, E. O. O estado crítico da modernização: uma análise a partir do turismo cearense. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v.24, p. 185-207, 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/52761/56616>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função Social e Ambiental da Propriedade**. São Paulo: Momento Atual, 2003.

CEARÁ (estado). **Lei Estadual nº 12.760**, de 04 de dezembro de 1997. Dispõe sobre alienação de imóveis que indica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/tramitando/lei/12781.htm>>. Acesso em: 14 maio 2016.

_____. **Lei Estadual nº 16.064**, de 25 de julho de 2016. Estabelece, no âmbito do estado do Ceará, os limites determinados no art. 4º, inciso II, alínea b, da lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, estabelecendo critérios para determinação das áreas de preservação permanente localizadas em perímetros urbanos. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/121516887/doi-27-07-2016-pg-1>>. Acesso em: 14 maio 2016.

_____. **Lei nº 16.099**, 27 de julho de 2016 (DOE-CE 29.7.2016). Dispõe sobre a regularização fundiária urbana implementada pelo estado do Ceará. <<https://www.diariodasleis.com.br/bdi/21539-regularizauuo-fundiuria-urbana-no-estado-do-cearu.html>>. Acesso em 19 mar. 2016.

_____. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**, 1989. – Fortaleza: INESP, 2016. 182p.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa 1991**. Fortaleza/CE, 1991.

_____. **Plano de desenvolvimento sustentável do Ceará: 1995 – 1998**. Fortaleza: SEPLAN, 1995.

_____. **Portaria nº 451/97**, publicada no Diário Oficial em 21 de julho de 1997.

_____. **Plano de mudanças 1987-1991**. S. n.t.

_____. **Regularização Fundiária**: projeto de cadastramento georreferenciado e imóveis rurais e regularização fundiária no Estado do Ceará. Fortaleza: MDA, 2013. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_Experi%C3%Aancia_Estado_do_Cear%C3%A1.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2016.

_____. **Plano de mudanças**: juntos mudando o Ceará – 1987/1990. Fortaleza: SEPLAN, 1987.

_____. **Programa de desenvolvimento do turismo PRODETUR – Ceará**. Fortaleza: Manual de Operações, 2012.

_____. Secretaria do Planejamento e Coordenação. **Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995/1998**. Fortaleza, 1995.

_____. Secretaria de Turismo. **Indicadores turísticos – 1995/2011**. Fortaleza: SETUR, 2012.

CIRILO, Leczy. **O imobiliário turístico e as questões socioambientais como influência na hospitalidade**. Estudo de caso o Nordeste Brasileiro, 2016. p.1-12. Disponível em: <<http://www.anhembri.br/publique/media/cyrilo.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2016.

CORIOLOANO, Luzia Neide. **Turismo com ética**. Fortaleza: FUNECE, 1998.

_____; SILVA, Sylvio Bandeira de Melo e. **Turismo e geografia: abordagens críticas.** Fortaleza: EdUECE, 2005. 173p.

_____. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza.** São Paulo: Annablume, 2006.

_____. **O turismo e a relação sociedade-natureza: realidades, conflitos e resistências.** Fortaleza: EdUECE, 2007.

_____ et. al. **Arranjos produtivos locais do turismo comunitário: atores e cenário em mudanças.** Fortaleza: EdUECE, 2009.

_____. **Turismo, território e conflitos imobiliários.** Fortaleza: EdUECE, 2012.

_____. Lazer e turismo para o desenvolvimento na escala humana. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**, Aveiro, v.1, n.2, p.126-141, 2013. Disponível em: <<http://estudosculturais.com/revistalusofona/index.php/rlec/article/view/52/54>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

COSTA, Cristina. **Sociologia: introdução à ciência da sociedade.** 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Moderna, 2005.

COSTA, Helena Araújo. **Mosaico da sustentabilidade em destinos turísticos: cooperação e conflito de micro e pequenas empresas no roteiro integrado Jericoacoara – Delta do Parnaíba – Lençóis Maranhenses.** 2009. 296 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/4054?mode=full>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2003.

DIAS, Solange Gonçalves. Regularização fundiária em zonas de especial interesse social. **Revista Integração**, São Paulo, v.14, n.53, p.143-149, mai./jul. 2008. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/11277047-Regularizacao-fundiaria-em-zonas-de-especial-interesse-social.html>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro.** 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ECKERT, Cornelia; ROCHA, Ana Luiza Carvalho da. Etnografia: saberes e práticas. In: PINTO, Céli Regina Jardim; GUAZZELLI, César Augusto Barcellos (Orgs.). **Ciências humanas: pesquisa e método.** Porto Alegre: Editora da Universidade, 2008.

ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos, en Luis Aguilar Villanueva, Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996. p.102.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

_____. Os programas de regularização. In: In: ALFONSIN, B.M.; SERPA, C.B.; FERNANDES, E.; COSTA, F.C.V.; GRAZIA, G.; UZZO, K.; SAULE JÚNIOR, N.; SANTORO, P.; LEÃO JÚNIOR, P.S.M.; ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

_____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro. **A cidade da informalidade: desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette letras, 2003a.

_____; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey. 2003b.

_____. Princípios, bases e desafios de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v.1, n. 34. p.171-199. jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/171/184>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

FERNANDES, Marlene. Estatuto da Cidade: uma vida melhor para a população urbana. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.45, n. 224, p.1-15. 2000. Disponível em: <http://lam.ibam.org.br/revista_detalle.asp?idr=188>. Acesso em: 23 nov. 2015.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; FERNANDES, Rodrigo Pieroni. **O direito constitucional à moradia e os efeitos da emenda constitucional nº 26/2000**. Disponível em: <<http://www.saj.com.br/artigos/Moradia1.html>>. Acesso em: 24 set. 2016.

FOLETTTO, Rafael; MALDONADO, Efendy. **Tempos de mudança: os novos caminhos do Paraguai contextualizados à luz do relato de Juan Díaz Bordenave**. **Rumores**, São Paulo, v.7, p.1-15, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www3.usp.br/rumores/artigos2.asp?cod_atual=184>. Acesso em: 20 fev. 2016.

FONTELES, José Osmar. **Turismo e Impactos sócio-ambientais**. São Paulo: Aleph, 2004.

FONTELES, Osmar José. **Jericoacoara: turismo e sociedade**. Sobral: Edições UVA, 2000.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade**: a vontade de saber. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

FREY, K. Crise do Estado e Gestão Municipal: a política ambiental em Santos e Curitiba. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v.13, n. 17/18, p.165-191, 1995. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/23892/21409>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v.1, n. 9, p.115-148, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2001000900007&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 30 mar. 2016.

_____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v.2. n.21, p. 212-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

GONCALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estud. av.**, São Paulo , v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200017&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 mar. 2016.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998)**. Fortaleza: SEPLAG, 1995.

GUIMARÃES, R.P. Desenvolvimento Sustentável: da retórica à formulação das políticas públicas. In: BECKER, Bertha K; MIRANDA, Mariana (Orgs.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. p.13-44.

HADDAD, Eduardo A.; PORSSE, Alexandre A.; RABAHY, Wilson. **Domestic tourism and regional inequality in Brazil**. São Paulo: TD Nereus. 2011.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HENZ, A. P.; ANJOS, F. A. A construção de políticas de turismo no Brasil: abordagens sobre estado, governo, políticas públicas e descentralização. In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO, 11., 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPTUR, 2014. p.1-15. Disponível em: <<http://www.anptur.org.br/anptur/anais/v.10/Anais/DTP1/102.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2016.

IGNARRA, Luiz Renato. **Fundamentos do Turismo**. São Paulo: Pioneira, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil Municipal**.

Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. **Jijoca de Jericoacoara Infográficos**: Histórico. Disponível em:

<<http://ibge.gov.br/cidadesat/painel/historico.php?codmun=230725&search=ceara%7Cjijoca-de-gericoacoara%7Cinfograficos:-historico&lang=>>>. Acesso em: 15 jul. 2015

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Portaria nº 159/2002**. Brasília: IBAMA, 2002.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE.

Relatório de meio físico: subsídios ao plano de manejo do Parque Nacional de Jericoacoara, Ceará. Brasília: ICMBIO, 2009. Disponível em:

<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/Relatorio_meiofisico.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. **Plano de manejo Parna de Jericoacoara-volume I- contextualização da unidade de conservação**. Brasília: ICMBIO, 2011a.

<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/Contextualizacao.pdf>. Acesso: 20 mar. 2016

_____. **Plano de manejo Parna de Jericoacoara - volume IV- planejamento**.

Brasília: ICMBIO, 2011b. Disponível em:

<<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/Planejamento.pdf>>. Acesso: 20 mar. 2016

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.

Cadeia produtiva do turismo no Paraná: estudo sobre as regiões turísticas do estado. Curitiba: IPARDES, 2009. Disponível em:

<http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticas_2012/CADEIA_PRODUTIVA_TURISMO_PARANA_2006.pdf>. Acesso em 19 mar. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Perfil básico municipal de Jijoca de Jericoacoara**. Fortaleza: IPECE, 2014.

_____. **Ceará em mapas**. 2016. Disponível em:

<<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/111.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. **Ceará em Números 2015**. Disponível em:

<http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ceara_em_numeros/2015/territorial/01_Caracteristicas_Geograficas.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

JIJOCA DE JERICOACOARA. **Lei de Diretrizes Urbanas** s/n. Aprova o Plano

Diretor de Desenvolvimento Urbano de Jijoca de Jericoacoara. 2009. . Disponível

em: <http://www.jijocadejericoacoara.ce.gov.br/arquivos/leis_mucipais/lei_2012.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

JIJOCA DE JERICOACOARA. **Lei Municipal nº 289/2009**. Disponível em: <http://www.jijocadejericoacoara.ce.gov.br/arquivos/leis_mucipais/lei_2012.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

JIJOCA DE JERICOACOARA. **Lei Municipal nº 374/2013**. Disponível em: <http://www.jijocadejericoacoara.ce.gov.br/arquivos/leis_mucipais/lei_2012.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

JOSUÉ. **Bíblia Sagrada**. Disponível em: <<http://www.catolicos.gonet.biz/biblia.php?submit=Ler&ATNT=0&Book=5&Chapter=1&tit=Livro%20de%20Josu%E9&versao=1&simples=1&biblia2=0&head=1>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sergio Martins. Belo Horizonte: UFMG. 1999. 178p.

_____. **La presencia y la ausencia**: contribución a la teoría de las representaciones. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

LÉVI-STRAUSS, Claude. Introdução à Obra de Marcel Mauss. In: MAUSS, M (Org.). **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: EPU/EDUSP, 1974. p.1-36.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Interface**, Palmas, v.1, n.5, p.49-54.out. 2012. Disponível em: <<http://www.ceap.br/material/MAT26022013171120.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

LIMA, L. C. *et. al.* (Org.). **Atlas do Ceará**. Fortaleza: IPLANCE, 1997. 65p.

LIMA, Luiz Cruz ; SILVA, Ângela. M. Falcão da. **O local globalizado pelo turismo**: Jeri e Canoa no final do século XX. Fortaleza: EdUECE, 2004.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

LOPES, J. C. O turismo e o desenvolvimento regional do Norte e Nordeste. **Informações FIPE**, Rio de Janeiro, n.120, p.15-17, jul. 1990.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. **Public Administration Review**, v.32, n.4, p.298-310, 1992.

MAGALHÃES, Leandro. H. Discussão crítica acerca do turismo numa perspectiva materialista histórica. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v.8, n.2, p. 95-104, 2008. Disponível em: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=view&path%5B%5D=268>. Acesso em: 20 mar.2016.

MARTINS, Maria Cristina. **Percepção dos administradores e de populares sobre a criação e a gestão do Parque Nacional de Jericoacoara, Ceará**. 2009. 67 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Florestal) – Programa de Pós-Graduação em

Ciência Florestal, Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2009. Disponível em:
<<http://locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/3022/texto%20completo.pdf?sequen ce=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

MATIAS, Lígia Queiroz; NUNES, Edson Paula. Levantamento florístico da área de proteção ambiental de Jericoacoara, Ceará. **Acta bot. bras.** [online], Belo Horizonte, v.15, n.1, p.35-43, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-33062001000100005>>. Acesso em: 20 mar.2016.

MAX-NEEF, Manfred A. **Desenvolvimento à escala humana: concepção, aplicação e reflexões posteriores.** Blumenau: Edifurb, 2012.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista – 1848.** 3. ed. São Paulo: Edipro, 2015.

MÁXIMO, Francisco Rérisson Carvalho Correia. A produção da moradia nas recentes políticas estaduais de desenvolvimento territorial no Ceará: os conjuntos habitacionais do PROURB. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ENANPUR, 2015. p.1-19. Disponível em: <http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=267>. Acesso em: 23 nov. 2015.

MEIRELES, A. J. A.. Geodinâmica dos campos de dunas de Jericoacoara, Ceará Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v.2, n.12, p.169-190, 2011. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewArticle/663>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A eficácia dos direitos sociais.** Salvador: JusPodvim, 2008. 38p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2008.

MOLINA, Fábio Silveira. **Turismo e produção do espaço – o caso de Jericoacoara, CE.** 2007. 150 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MOLINA, Fábio S. **A produção do espaço pelo e para o turismo: o caso da praia de Jericoacoara, Ceará, Brasil, 2009.** In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 12., 2009, Montevidéo. **Anais...** Montevidéo: EGAL, 2009. p.1-15. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaturistica/25.pdf>>. Acesso em: 20 mar.2016.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil.** Direito das coisas. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

NASCIMENTO, E.P. Os conflitos na sociedade moderna: uma introdução conceitual. In: BURSZTYN, M. O. (org.). **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p.85-106.

NASCIMENTO, J. T. **Mudanças e embates no município de Jijoca de Jericoacoara e no núcleo indutor do turismo de Jericoacoara-CE**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

_____. **Mudanças e embates no Município de Jijoca e no núcleo indutor do turismo de Jericoacoara - CE**. Ituitaba: Barlavento, 2014.

NASS, Hermann. **Jericoacoara: um paraíso no Ceará**. Rio de Janeiro: Block Editores, 1984.

NOBRE, Maria Cristina de Queiroz; COSTILLA, Lucio Fernando Oliver. O projeto político da burguesia transnacionalizada do Ceará-Brasil: papel do estado no desenvolvimento econômico. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2011.

NOGUEIRA, Denys Silva. **A produção do espetáculo em Jericoacoara-CE**. 2016. 196 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

NÚCLEO DE GEOGRAFIA APLICADA. **Área de Proteção Ambiental – Jericoacoara**. Fortaleza: NUGA, 1985.

NUÑEZ, Izabel Saenger; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Os direitos à moradia e à propriedade – um estudo de caso da regularização fundiária urbana em favelas cariocas. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, v.8, n.26, p.78-110, jan./mar.2014. Disponível em: <http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/26_Doutrina_Nacional_04.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2016.

OLIVEIRA, Alexandra Maria de. **A contra-reforma agrária do banco mundial e os camponeses no Ceará - Brasil**. 2005. 221 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-18072006-132037/>>. Acesso em: 2016 jun. 08.

OLIVEIRA, Hamilton Reis de; LIMA, Leonardo Dias. **Nordeste do Brasil: sinopse estatística 2014**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2014.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Turismo como meio de redução da pobreza**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/turismo-como-meio-de-reducao-da-pobreza>>. Acesso em: 15 set. 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PARANÁ (estado). Secretaria de Turismo. **Orientação para gestão municipal do turismo**: guia prático para dirigentes públicos municipais de turismo. Curitiba, 2008. Disponível em: <http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/programas/Orientacao_para_Gestao_Municipal_do_Turismo.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Cadeia produtiva do turismo no Paraná**: estudo sobre as regiões turísticas do estado. Curitiba:[s.n], 2008. Disponível em: <http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticas_2012/CADEIA_PRODUTIVA_TURISMO_PARANA_2006.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

PROBST, Marcos Fey. **A usucapião administrativa na regularização fundiária de interesse social**. 2011. 135 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/94719/299777.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 out. 2016.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituição de direito civil**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 120p.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

PROUDHON, Pierre Joseph. **O que é a propriedade**. Lisboa: Estampa, 1975. Disponível em: <<https://anarquismopiracicabaeregiao.files.wordpress.com/2010/02/proudhon-o-que-e-a-propriedade.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Turismo em espaços urbanos: processos de turistificação no Nordeste brasileiro e no Caribe Mexicano. **Revista Iberoamericana de Turismo**, Penedo, v. 5, número especial, p. 81-104, abr. 2015. Disponível em: <<http://www.seer.ufal.br/index.php/ritur/article/viewFile/1603/1229>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária sustentável** – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 304p. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Ple na_Referencias_Conceituais.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução: Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 87p.

_____. **Do contrato social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. Ridendo Castigat Moraes, 2002. Disponível em <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

RUA, Maria das Graças. Turismo e políticas de inclusão. In: Ministério do Turismo (Org.). **Turismo social: diálogos do turismo - uma viagem de inclusão**. Rio de Janeiro: IBAM, 2006. p.17-37. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Dixlogos_do_Turismo_uma_viagem_de_inclusxo.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas (IGEPP), 2013. Disponível em: <http://igep.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_01.pdf>. Acesso 11 jun. 2016

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

_____. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. **Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

_____. **Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142004000200002&lng=pt&nrm=iso&tIng=pt>. Acesso em: 31 jul. 2015.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: EDUSP, 1988. 136p.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. 174p.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: EDUSP, 2008.

_____. **A natureza do espaço**. São Paulo: EDUSP, 2014. 392p.

_____. **O espaço dividido**. São Paulo: EDUSP, 2014. 440p.

SALLES, Venício Antonio de Paula. Regularização fundiária: questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades. In: ROLNIK, Raquel, et al.

Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SCHMITZ, S. et. al. **O planejamento como instrumento de gestão estratégica de negócios.** Disponível em: <http://www.unibave.net/_download.php?arquivo=artigo_5312_anexo_412.pdf&nome=Artigo:%20O%20Planejamento%20como%20instrumento%20de%20Gest%20E3o%20Estrat%20E9gica%20de%20neg%20F3cios.pdf> Acesso em 01 maio 2016.

SCHEID, Cintia Maria. **A regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais como garantia do mínimo existencial no direito à moradia.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2008.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Roteiro turístico integrado:** Jericoacoara, Delta do Parnaíba, Lençóis Maranhenses. Brasília: MTUR, 2006. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/downloads_regionalizacao/RELATxRIO_FINAL_CEPIMA.pdf>. Acesso em 13 nov. 2016.

_____. **Índice de competitividade do turismo nacional:** relatório Brasil 2015. Brasília: MTUR, 2015. 84p. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/fef94c163da070213d455b65b64c794f/\\$File/5833.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/fef94c163da070213d455b65b64c794f/$File/5833.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2016.

SHIKI, Simone de Faria Narciso. **Estado, políticas públicas e desenvolvimento local:** sustentabilidade do turismo no nordeste brasileiro. 2007. 362 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5760/1/Tese_Sinome.pdf>. Acesso em: 12 set. 2015.

SILVA, Débora Raquel Freitas da Silva; LOPES, Jéssica Girão; COSTA, Maria Clélia Lustosa. As contradições da vila de Jericoacoara no processo de formação da imagem turística. In: ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS, 16., 2010, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: AGB, 2010. p.1-10. Disponível em: <www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=158>. Acesso: 19 mar. 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SILVA, Maria Valesca D. de C.; SILVA, Franklin Carlos Cruz da. Participar para desenvolver: Alternativas além do Paradigma Hegemônico. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. p.1-14. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS655.pdf>>. Acesso: 23 fev. 2016.

SMOLKA, Martim. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOJA, Edward W. **Geografia pós-moderna**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOLHA, Karina Toledo. Política de turismo: desenvolvimento e implementação. In: RUSCHUMANN, Doris van de Meene; SOLHA, Karina Toledo (Orgs). **Planejamento turístico**. São Paulo: Manole, 2006. p.89-100.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, v.1, n.39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 01 jun.2016.

SOUZA, Kenedys Fernandes de. A usucapião de bens imóveis no direito brasileiro. **Jurisway**. 2012. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=9605>. Acesso em: 14 jul. 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes. Problemas de regularização fundiária em favelas territorializadas por traficantes de drogas. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v.8, n.8, p.237-256, jul./dez.2010. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/24/23>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

TARTUCE, Flávio. **A função social da posse e da propriedade e o direito civil constitucional**. Disponível em: <<http://www.flaviotartuce.adv.br/secoes/artigos.asp>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. **Manual de direito civil**. São Paulo: Método, 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Políticas públicas - o papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VIANA, R.M (Coord.). **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada/file>>. Acesso em: 25 maio 2016.

VIANA, Verônica; SOARES, Karlla; SOUZA, Luci Danielli. Os antigos habitantes da Praia de Jericoacoara, Ceará: arqueologia, história e ambiente. **Clio Arqueológica**, Recife, n.22, p.177-202, 2007. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/clioarq/images/documentos/2007-V1N22/2007a8.pdf>>. Acesso em: 20 nov.2015.

WEBER, Florence. A entrevista, a pesquisa e o íntimo, ou por que censurar seu diário de campo? **Horiz. antropol. [online]**, Porto Alegre, v.15, n.32, p.157-170, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832009000200007>>. Acesso em: 19 fev. 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.