

## DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO E SUBSÍDIOS PARA SUA AVALIAÇÃO\*

### NATIONAL POLICY WAYS AROUND TURISM AND SUBSIDIES TO ITS ESTIMATION

Lea Carvalho Rodrigues<sup>1</sup>

#### Resumo

Tendo como premissa que as políticas públicas devem ser avaliadas e que a avaliação comporta uma análise de conteúdo da política em foco, o presente artigo faz considerações pontuais sobre a Política Nacional de Turismo (PNT) definida pela Lei Geral do Turismo promulgada no ano de 2008. Apresenta uma síntese dos objetivos da referida política, uma interpretação de noções e ideias nela presentes, concepções de desenvolvimento ali expressas, bem como mecanismos de proteção ao meio ambiente e às populações residentes nas áreas foco dessas políticas. Em seguida, confronta o conteúdo da política com dados de pesquisa empírica realizada no extremo-oeste da costa cearense, sobre efeitos de políticas de incentivo ao turismo em populações locais e meio-ambiente. O acompanhamento da implantação do roteiro turístico *Rota das Emoções*, premiado pelo MTur em 2009, mostra contradições entre o exposto na política e a efetivação das ações, pela existência de conflitos fundiários e ambientais que se acirram com a perspectiva de expansão do turismo na região. Finalizando, tece considerações com respeito à necessidade de maior sinergia entre as instâncias formuladoras das políticas, agências públicas federais e estaduais, bem como a abertura de canais participativos à sociedade civil.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; avaliação; Turismo; meio-ambiente; populações locais.

#### Abstract

Assuming that public policies must be evaluated and that evaluation involves a content analysis of the policy in focus, this article makes specific considerations on the National Tourism Policy (NTP) established by the Tourism General Law promulgated in 2008. It presents a summary of the objectives of that policy, an interpretation of the concepts and ideas that it contains, as well as the mechanisms protecting the environment and the populations living in the areas that are the focus of those policies. Next, we confront the policy content with data from empirical research conducted in the far west coast of Ceará, related to the effects of policies promoting tourism on local populations and on the environment. The monitoring of the implementation of the tourist route called “Route of Emotions”, awarded by

---

<sup>1</sup> Professora Associada do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, CE/Brasil); Membro dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (Fortaleza, CE/Brasil); Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp; E-mail:lea@ufc.br

the Tourism Ministry in 2009, shows the contradictions between what is exposed in the policy and the implementation of actions, caused by the existence of land and environmental conflicts which are enhanced by the prospect of tourism expansion in the region. Finally, the article presents considerations regarding the need for greater synergy between the sectors responsible for policy formulation, the federal and state public agencies, as well as the opening of participation channels to civil society.

**Key-words:** Public Policy; evaluation; tourism; environment; local populations.

## 1. Introdução

Um dos mais importantes de gestão pública vem a ser a avaliação das políticas. Isto porque, como nos mostra Silva (2008), a avaliação tanto gera informações que possibilitam monitorar os programas e dar mais clareza sobre os problemas sociais a que ela se destina, como corrigir falhas, melhorar resultados, podendo contribuir tanto para um maior controle dos programas pelo Estado – melhor aplicação de recursos e exigência de probidade administrativa por parte dos gestores – como para obter maior controle social na condução dos programas em razão da pressão social que suscita sobre o Estado.

Quanto às metodologias de avaliação, tem-se como pressuposto que uma avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008) implica em considerá-la como extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que, por si só, coloca a multi e a inter-disciplinaridade como condição primeira da tarefa de pesquisa. Além do mais, demanda uma abordagem mais interpretativa e menos instrumental (com ênfase apenas nos resultados em comparação às metas da política ou do programa sob estudo); ênfase na noção de processo (LEJANO, 2006).

Neste sentido, a proposta de Rodrigues (2008) é de que dentre as dimensões necessárias à avaliação, uma das mais importantes diz respeito à análise do conteúdo da política, com atenção especial às bases conceituais – idéias e concepções – que dão sustentação e conformam suas diretrizes.

Partindo dessas assertivas, procura-se neste artigo apresentar uma síntese dos objetivos da Política Nacional de Turismo, instituída em 2008 e atualizada por meio dos Planos Nacionais de Turismo trienais, e procede-se a uma interpretação das suas diretrizes, com o intuito de apreender os objetivos, idéias e concepções nela presentes, bem como os mecanismos porventura existentes de proteção ao meio-ambiente e às populações situadas na

área de ação dessas políticas, uma vez que são as instâncias mais frágeis frente ao largo espectro de interesses envolvidos.

Vale destacar que dentre o conjunto de políticas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico e social do país, como parte do conjunto de ações que conformam o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado pelo governo Lula em 2006 e lançado em 2007, a Política Nacional de Turismo, definida pela Lei Geral do Turismo nº 11.771/08 e promulgada em 17/09/2008, ocupa um lugar bastante relevante. Isto porque o setor turístico vem ganhando grande expressividade, desde que passou a ser considerado pelos mais diferentes países como um instrumento de desenvolvimento econômico e social, gerador de movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas (MARIN, 2010). Como aponta Ferreira (2009), o turismo é hoje uma das mais importantes atividades econômicas no contexto mundial, e gera “além de renda, intercâmbios de pessoas e de culturas” (FERREIRA, 2009, p. 1).

Em particular centra-se a atenção sobre as ações de incentivo ao turismo levadas a cabo na região Nordeste do país, em particular no estado do Ceará. Por fim, faz-se considerações sobre os efeitos dessas políticas no meio-ambiente e em populações situadas em áreas foco dessas ações.

Como material empírico, utiliza-se os dados provenientes de pesquisa que vem sendo desenvolvida desde o ano de 2007 no extremo-oeste da costa cearense. Nesse mesmo ano foi definido um dos roteiros a que o Ministério do Turismo tem dado especial atenção, denominado de *Rota das Emoções*, fruto de um convênio com os governos do Ceará, Piauí e Maranhão, os municípios que se encontram no trajeto desse roteiro, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Faz-se aqui uma reflexão sobre os dados já levantados em pesquisa realizada em algumas localidades do estado do Ceará habitadas por pescadores e pequenos agricultores que ainda exercem suas atividades de forma artesanal. Os dados mais aprofundados são os referentes às localidades de Jericoacoara e Nova Tatajuba, e por meio deles busca-se perceber os impactos econômicos e culturais que esse roteiro pode gerar, ou vem gerando, sobre as populações que ali residem, bem como as implicações de ordem ambiental.

Uma vez que os objetivos da Política Nacional de Turismo, como mais adiante se verá, colocam em confronto noções de desenvolvimento de caráter primordialmente econômico, que segundo Coriolano (2006) vem atrelando o turismo à política industrial, e

uma proposta de desenvolvimento sustentável, que aponta para outra noção de desenvolvimento, mais em acordo com Amartya Sen (2000), de desenvolvimento das liberdades, e, portanto, de inclusão social, procura-se também confrontar discursos e ação, ou seja, o conteúdo semântico da proposta e a sua realização prática, quando se colocam em cena conflitos, interesses e relações desiguais de poder.

Entende-se, ainda, que atender para as concepções sobre natureza e meio ambiente, expressas pelos diferentes atores, é uma tarefa também importante como forma de confrontar as diretrizes oficiais e a prática das ações concernentes aos programas de incentivo ao turismo na região em foco, extremamente frágil do ponto de vista de preservação de seu ecossistema.

Na parte final procura-se tecer considerações de caráter propositivo, no sentido de apontar os principais óbices à consecução dos objetivos da política, na forma como ela foi proposta, e ações que possibilitem um melhor gerenciamento do processo de implementação da política.

## **2. Diretrizes da Lei do Turismo, situação das populações locais e preservação ambiental.**

A Lei nº 11.771/08, de 17/09/2008, dispõe sobre a Política Nacional do Turismo, definindo atribuições do governo federal, por meio do Ministério do Turismo (MT), sobre o planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, inclusive a divulgação institucional no país e no exterior, bem como o cadastro, classificação e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.

A lei considera o turismo como um instrumento de desenvolvimento econômico e social para o país, devendo gerar: movimentação econômica, geração de emprego, distribuição de renda, receitas públicas e divisas. Define a concepção de *desenvolvimento sustentável* como norteadora da política e tem ainda como meta a conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro (parágrafo único artº 3 e 4).

Vale destacar que são estabelecidos os princípios da descentralização e da regionalização para a operacionalização da Lei, como consta do texto, com o objetivo de “estimular estados e municípios a planejar as atividades turísticas em seus territórios em acordo com os objetivos preconizados na Lei” (art.4º) e como forma de reduzir as desigualdades sociais e econômicas regionais, promovendo assim a inclusão social.

Inclusão social é tanto referida ao crescimento da oferta de emprego, distribuição de renda e qualificação da mão-de-obra, como à democratização do turismo interno com o incentivo à promoção de condições diferenciadas para jovens, idosos e portadores de deficiências físicas.

Sobre a questão ambiental, uma vez que a proposta é de desenvolvimento sustentável, a prática do turismo preconizada é também sustentável, colocando como metas a conservação do meio ambiente, com o objetivo de impacto mínimo sobre o meio natural (item VIII, artº5).

Quanto às populações que vivem nas áreas priorizadas pela política, a lei preconiza “o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica” (item VI, artº5) bem como a preservação “da identidade cultural das comunidades e populações tradicionais eventualmente afetadas pela atividade turística” (item IX, artº5).

Vê-se, assim, que a Lei do Turismo é a expressão do confronto entre paradigmas opostos, evidentemente na perspectiva de sua harmonização: uma proposta de desenvolvimento que não se restrinja ao econômico, mas tenha como meta o “bem-estar social”; descentralização e regionalização, com expectativa de que poder público estadual e municipal, em associação com empresários do setor, planejem o seu território com a participação das populações locais. Quanto a este último ponto, vale observar que o texto da lei diz “das comunidades receptoras dos benefícios advindos da atividade econômica” o que parece não considerar a possibilidade de malefícios a essas comunidades e, portanto, de conflitos, uma vez que se pauta pela preservação cultural dessas mesmas comunidades e populações tradicionais, como referido no parágrafo anterior, ainda que se considere que elas são “afetadas pela atividade turística”.

Este, portanto, parece ser um grande óbice para que a Política Nacional de Turismo atenda integralmente aos seus objetivos. Afinal, como esperar que chefes de governos locais e empresários do setor turístico ajam em conformidade com as diretrizes da política no que se refere ao respeito às populações tradicionais e ao meio natural? Ainda mais quando se trata de pequenas localidades e regiões tradicionalmente marcadas por relações próximas, quando não sobrepostas, entre a esfera política e a econômica, como é o caso da região Nordeste? A este respeito, Ribeiro (2000) chama a atenção para o fato das definições sobre *desenvolvimento sustentável* no geral expressarem “visões harmônicas, não conflitivas dos processos

econômicos, políticos e sociais envolvidos no drama desenvolvimentista” (RIBEIRO, 2000, p. 153); o que, sugere o autor, é decorrente do caráter polissêmico do conceito de desenvolvimento, bem como o de modernidade e progresso, em razão de que, do ponto de vista ideológico, ele não é negado nem nas propostas liberais (ou neoliberais) nem por boa parte do movimento ambientalista (RIBEIRO, 2000). A questão, para o autor, não é negar a busca de novos conteúdos ao conceito de desenvolvimento, mas sim de “não desconsiderar as contradições fundamentais do universo construído pela expansão capitalista” (RIBEIRO, 2000, p 155). A contradição apontada é exatamente a que perpassa o texto da Lei Geral do Turismo e do Plano Nacional de Turismo 2007-2010 - Uma viagem de Inclusão, como já referido anteriormente. Como bem observa Ribeiro (2000) com respeito à centralidade nesse novo modelo de desenvolvimento do respeito às categorias culturais locais, que evidentemente não poderiam ser vistas como impeditivas ao desenvolvimento. Diz o autor que “A história da expansão do sistema político econômico capitalista, e os antropólogos mais do que ninguém o sabem, é sinônimo de desrespeito às formas de relacionamentos sociais, econômicos, políticos e culturais das populações nativas” (RIBEIRO, 2000, p 156).

Além da constatação acima, observa Ribeiro (2000) que o conceito de *desenvolvimento sustentável*, que afirma a compatibilidade entre crescimento econômico e preservação da natureza, deve ser objeto de severas críticas face às dinâmicas do capitalismo mundial, de uma perspectiva histórica.

Com suporte na bibliografia pertinente sobre o tema do turismo é possível tecer maiores apreciações sobre esta linha de raciocínio, sobretudo porque se trata de reflexões pautadas em dados empíricos de investigação. Como bem observa Adyr Rodrigues (2006) o turismo vem se desenvolvendo de forma monopolista nos países pobres e emergentes, tanto pela inversão direta de capitais como pelos benefícios e facilidades que grandes empresários auferem do estado para viabilizar a instalação de equipamentos turísticos. A autora cita como grandes beneficiários os grandes hotéis, *resorts* e parques temáticos e toma Cancun, no México, como caso paradigmático. Ela vê muita semelhança entre este modelo e o que, no Brasil, vem orientando o crescimento do turismo, sobretudo na região Nordeste, como foi o caso do complexo Costa do Sauípe, na Bahia, chegando mesmo, como diz a autora, a se atribuir ao Nordeste “o *slogan* de Caribe brasileiro” (RODRIGUES, 2006, p.307)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sobre uma abordagem antropológica a respeito do crescimento do turismo em Cancún, vide Ribeiro e Barros (1994).

Nesta mesma linha argumentativa, Coriolano (2006) analisa o turismo no Ceará como parte de uma política local que elegeu como espaço privilegiado do turismo as áreas litorâneas e cujo crescimento tem se dado com “forte presença da iniciativa privada transnacional” (CORIOLANO, 2006, p.109). Nesse sentido, numa perspectiva comparada com o México, acredita a autora que no Ceará também o turismo não é uma atividade que possa vir a solucionar problemas estruturais. Acredita que, tal como no México, a falta de apoio às atividades tradicionais como pesca, agricultura e pecuária acabam levando a população mais pobre a abandonar essas atividades e a se dedicar a atividades ligadas ao turismo, mas sem melhorias das condições de vida. Como diz a autora: “No litoral cearense, as transformações são mais espaciais que sociais” (CORIOLANO, 2006, p. 107).

No caso do turismo no México, Ribeiro e Barros (1994) chamam a atenção para a complexidade histórica presente na área que mais sofreu impactos da expansão turística nos últimos anos, a Riviera Maya. Palco de relações conflituosas entre indígenas, mestiços e brancos, além de se referir a uma das áreas mais pobres do México, nos estados de Quintana-Roo e Yucatán, tendo ao lado o estado de Chiapas, a região viveu profundos conflitos nas últimas décadas. Dizem os autores que o impacto do turismo nessas áreas foi grande, trazendo mudanças em vários âmbitos da vida das populações locais, em especial as populações indígenas: os nativos-camponeses tornam-se assalariados, aumentam os fluxos migratórios, intensifica-se o ramo da urbanização, desaparecem as formas tradicionais de sobrevivência, a valorização imobiliária reduz o acesso à terra e aos demais recursos, ocasionando profundas mudanças culturais, desde o trabalho, a alimentação até as expressões linguísticas. Os maias, dizem os autores “estão claramente na posição de objetos das iniciativas desenvolvimentistas” (RIBEIRO; BARROS, 1994, p. 6).

Como veremos ao longo do texto, em nada é diferente do que ocorre no Brasil atual, em especial ao longo da costa nordestina. Com referência ao respeito às populações tradicionais, ou nativas como a maior parte delas se denomina, argumenta Adyr Rodrigues (2006) que os estudos empíricos mostram que as atividades turísticas impactam com uma grande variedade de formas as populações locais, em seus cotidianos, sobretudo quando se trata do que ela denomina megaempreendimentos que compõem de forma mais impactante “novas funcionalidades territoriais, desestruturando a organização social local, imprimindo, portanto, novos valores ambientais e socioculturais, desenhando de forma arbitrária e autoritária novas territorialidades” (RODRIGUES, 2006, p. 305).

É, portanto, com base na constatação das contradições entre o proposto no texto de Lei e o que os estudos empíricos e as reflexões teóricas sobre o tema indicam, que se buscará, agora, apresentar a situação específica do litoral Oeste do Ceará e das políticas de incentivo ao turismo que ali vem se desenhando como parte das ações preconizadas no Plano Nacional de Turismo para o período 2007-2010.

### **3. Nas trilhas do *Rota das Emoções: Jericoacoara (CE) a Barreirinhas (MA)***

Inicialmente intitulado projeto CEPIMA, o atual Rota das Emoções congrega ações coordenadas entre o governo de três estados da federação, o Sebrae, o BNB e 12 municípios pertencentes a esses estados, cobrindo uma faixa litorânea de 300 quilômetros de praias que compõem o roteiro Delta do Parnaíba - Jericoacoara - Lençóis Maranhenses, três destinos turísticos compostos por áreas de preservação ambiental.

Em junho de 2007, com o apoio do Ministério do Turismo, foi formalizado este que é o primeiro roteiro turístico integrado operacionalizado no Brasil, articulando as ações governamentais de três estados: Ceará, Maranhão e Piauí. O projeto prevê a interligação das cidades de Jijoca de Jericoacoara, Camocim, Barroquinha e Chaval, no Ceará; as cidades de Ilha Grande, Parnaíba, Luis Correa e Cajueiro da Praia, no Piauí; e as cidades maranhenses de Barreirinhas, Paulino Neves, Tutóia e Araiõeses.

Vale ressaltar que as políticas em torno ao projeto vêm sendo conduzidas em consonância com a Política Nacional de Turismo do governo federal, o Plano Nacional de Turismo 2007-2010 e o Programa de Regionalização do Ministério do Turismo, que propõe o ordenamento da atividade turística com ênfase no desenvolvimento regionalizado, tomando como base o arranjo produtivo e o território com o objetivo de “incentivar o desenvolvimento sustentável do turismo nas unidades da federação”<sup>3</sup>. No seu plano de ação, a Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (SETUR) afirma que a perspectiva é “a geração de oportunidades de empregos e negócios, ao mesmo tempo que resgata (sic) e preserva o patrimônio cultural e ambiental”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem, *ibidem*, p.5.



Tanto na apresentação dos programas e projetos como nos pronunciamentos públicos, os agentes institucionais ressaltam esses aspectos, sendo recorrentes termos e noções como *turismo sustentável, desenvolvimento sustentável, planejamento estratégico de longo prazo, preservação cultural e qualidade de vida*, em consonância com a referida Lei do Turismo. O Banco do Nordeste - BNB é o grande financiador dos projetos de investimento em infraestrutura nas regiões consideradas prioritárias para a expansão da indústria turística, por meio de recursos do Programa de Desenvolvimento de Turismo do Nordeste – PRODETUR e na apresentação oficial dos objetivos do programa figura como uma de suas metas o equilíbrio das obras com as preservação das condições ambientais e dos aspectos culturais.

Entretanto, o que se pode constatar do exame dos resultados de um extenso estudo feito por uma equipe de pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, dentro do Programa de Zoneamento Ecológico e Econômico da Zona Costeira do Estado do Ceará (ARAÚJO et al, 2005) em parceria do governo do Estado do Ceará e Universidade Federal do Ceará, é a existência de conflitos fundiários que à época do levantamento representavam 40% dos municípios da costa litorânea, tendo três categorias principais de interesses: assentamentos humanos, especulação imobiliária e atividades econômicas. Também é constatada em praticamente toda a costa litorânea do Ceará atividades prejudiciais ao meio ambiente, principalmente pela atividade da carcinicultura, em significativa expansão.

Especificamente no trecho relativo à *Rota das Emoções* e seu entorno, há conflitos fundiários em: Praia da Baleia, no município de Itapipoca; Nova Tatajuba, no município de Camocim; Praia de Maceió, também no município de Camocim, e assentamento Maceió, no município de Itapipoca, todos devido aos interesses do grande capital turístico internacional.

No assentamento Maceió, no município de Itapipoca, ocorre algo à primeira vista inusitado, pois ali se encontra o acampamento Nossa Terra, do Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), mas localizado em área de praia, abrigando cerca de 600 famílias. O assentamento Maceió dá direito de propriedade aos assentados uma vez que foi criado no ano de 1984, por meio da desapropriação da terra feita pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Ocorre que a área que fica entre o assentamento e o mar é dita de propriedade de um empresário português que a reivindica e ali pretende construir um complexo turístico. Denúncias do documento elaborado pelo Observatório Social da América Latina (CLACSO, 2009) dizem que o acampamento é sistematicamente destruído por

policiais militares e informa, ainda, que a ação teve o respaldo de uma liminar concedida pelo juiz da 1ª Vara da Comarca de Itapipoca que reiterou uma decisão de reintegração de posse de 2002 que ainda não havia sido cumprida. Esclarece o documento que os assentados reivindicam ação contrária à instalação do empreendimento turístico desde 2002, portanto há sete anos, e que o empresário conseguiu uma liminar como se proprietário fosse de área de praia, o que no mínimo é questionável por ser área de propriedade da União. Segundo o documento, os reclamantes “declaram a área como fundamental para a sobrevivência do assentamento, que tem como atividades principais a agricultura e a pesca” (CLACSO, 2009) e que segundo depoimento colhido junto à missionária americana Maria Alice McCabe, da congregação católica Irmãs de Notre Dame, que atua desde 1978 na área, os policiais teriam chegado no carro do empresário e acompanhados do filho dele. A missionária questiona a decisão da Justiça Estadual, uma vez que se trata de um assentamento federal que está em conflito. Após a ação dos policiais, a comunidade fez uma vigília na praia e um novo acampamento foi construído (s/n p).

Como ficará mais claro a seguir, as estratégias dos grandes empresários e grupos empresariais do ramo imobiliário seguem um mesmo padrão: obtenção de documento de posse de propriedade da terra em áreas da União; ocorrência de conflitos com populações que habitam as terras; a sistemática de cooptação dos moradores pela oferta de salários a parte deles de forma a instalar um conflito interno; também são relatadas comumente ações autoritárias e mesmo violentas com a participação de membros de instituições públicas, como a polícia militar e a Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (Semace).

Na Praia da baleia, o conflito se dá entre remanescentes dos índios Tremembés, que habitam as terras reclamadas por um consórcio liderado por um grupo espanhol, composto de nove grupos empresariais, num total de 27 empresas nacionais e estrangeiras que ali pretendem construir, no prazo de 15 anos e em uma área de 3,1 mil hectares, um mega-projeto turístico. Intitulado Nova Atlântida, Cidade Turística Residencial, que se coloca como o maior complexo turístico-residencial projetado no mundo. A geógrafa Isis Maria Cunha Lustosa relata que as comunidades Tremembé de Buriti e Sítio São José “estão divididas entre os que querem ser índios e assim reivindicar suas terras perante o Estado, e aqueles cooptados pelo empreendimento ‘Nova Atlântida’ por salários a dizer que não há índios nestas comunidades e que querem o empreendimento turístico” (LUSTOSA, 2008 p. 123). Em Nova Tatajuba os conflitos são semelhantes e ocorrem entre os moradores da pequena vila situada na Praia de Tatajuba, a 35 quilômetros de Jericoacoara – e já inserida nos pacotes turísticos desta que é

uma das mais procuradas praias da região Nordeste – e a 25 quilômetros do município de Camocim por percurso em areia, seguindo a orla marítima. Nesta localidade, foi em 2002 que se iniciaram os conflitos, quando os moradores tomaram ciência de que o local onde viviam estava sendo reclamado pela empresa Vitória Régia Empreendimentos Imobiliários S/A, que se apresentou como proprietária das terras onde se situa o vilarejo (cerca de 5,3 mil hectares) cujos habitantes ocupam desde o século XIX, segundo as entrevistas realizadas com moradores e todos os informativos pesquisados, sobretudo os provenientes do Instituto Terramar, organização sem fins lucrativos que vem atuando em defesa dos moradores de Tatajuba e da preservação ambiental da área composta por dunas fixas, móveis, mangues e lagoas e de rica biodiversidade. Em Tatajuba, da mesma forma que ocorre no distrito de Baleia, a população está dividida entre os que se colocam contra os projetos da empresa e os que os avaliam positivamente. Da mesma forma que ocorre entre os remanescentes tremembés de Buriti e Sítio São José, no início dos conflitos, quando a Associação Comunitária dos Moradores de Tatajuba (ACOMOTA) mobilizou-se junto às instâncias jurídicas questionando a legalidade da venda das terras, a empresa começou a pagar salários a uma parcela dos moradores como forma de cooptação dos mesmos a seu favor o que redundou em divisão da associação de moradores em mais duas associações, gerando, inclusive, conflitos inter e intra-familiares (RODRIGUES, 2008; RODRIGUES et al, 2009).

Já na Praia de Maceió, no município de Camocim, ainda que os conflitos sejam semelhantes, entre a comunidade de pescadores e a empresa Marilha, de propriedade de empresários italianos, o desenrolar dos acontecimentos e os resultados apresentam diferenças. A pequena vila de pescadores da Praia de Maceió, situada a 15 quilômetros de Camocim, conseguiu se manter unida frente aos interesses da empresa que também visava construir ali um *resort*, tendo obtido em março de 2008 sentença positiva do juiz federal de Sobral, em acatamento ao pedido liminar do Ministério Público do estado do Ceará. A sentença determinou o bloqueio (indisponibilidade, art. 214, § 3º, da Lei dos Registros Públicos) de oito registros imobiliários em nome da empresa italiana “Marilha Holding Ltda”, na área próxima à praia de Maceió, em Camocim. Segundo o informativo da Assessoria de Comunicação do ministério Público do estado do Ceará, a intenção da empresa se refere a

caso clássico de grilagem de terras públicas feita em cumplicidade com o Cartório de Registros Imobiliários de Camocim, cuja tabeliã é esposa do único sócio

brasileiro da empresa Marilha Holding Ltda (cujos 99,99% do capital social pertencem a pessoas física e jurídica estrangeiras)<sup>5</sup>.

O informativo diz ainda que na Ação Civil Pública, que tramita na 18ª Vara Federal de Sobral, também são citados o Estado do Ceará e a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) uma vez que apenas ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) compete proceder a licenciamento em terras da marinha. A íntegra do despacho consta de Dossiê elaborado em 2008 por entidades que formam o movimento social ecológico e em defesa dos povos do mar do Ceará, onde consta também a suspensão “do licenciamento ambiental autorizado pela SEMACE em relação à implantação do empreendimento denominado "Cidade Turística Marilha" até que o mesmo seja submetido à ratificação do IBAMA”.

Esta sentença com certeza terá uma importância grande no desenrolar dos acontecimentos que envolvem os outros conflitos fundiários uma vez que dá visibilidade a ações irregulares e de conluio entre setor empresarial e poder público. Isto, se por um lado mostra as imensas disparidades no jogo de forças entre Estado, empresas privadas e populações locais, por outro lado aponta possibilidades de mudanças nessa dinâmica em razão, sobretudo, da atuação sistemática como tem sido a do Ministério Público nos últimos anos.

É fato digno de nota que o prefeito de Jijoca de Jericoacoara, o destino turístico mais estruturado do Ceará, tenha sido destituído do cargo no ano de 2008, por ação do Ministério Público do estado do Ceará. O ex-prefeito, Sérgio Herrero Gimenez, espanhol radicado no Brasil desde a década de 1970, vem ocupando o cargo de prefeito sistematicamente desde 1993. Dono da primeira pousada de Jericoacoara, vinha sendo objeto de acusações por parte de ambientalistas e de pequenos proprietários da localidade que se viam prejudicados por medidas tomadas pela prefeitura que acabavam por beneficiar apenas os maiores investidores do turismo local, dentre eles o próprio Herrera (RODRIGUES, 2008). Não obstante, como também relatado pela autora, e de forma a fortalecer o argumento da sobreposição de poder político e econômico como óbice ao pleno atingimento dos objetivos da política Nacional de Turismo.

---

<sup>5</sup> ASSESSORIA de Comunicação do ministério Público do estado do Ceará. Informativo. Disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/asscomv2/release.asp?icodigo=425>>. Acesso em: 20 set. 2009.

O acompanhamento do processo de criação do projeto *Rota das Emoções*, até o momento, fornece fortes indicativos do tipo de contradições apontadas desde o início do presente artigo. O consórcio do *Rota das Emoções* foi impulsionado em reunião entre os governadores dos três estados no Boa Vista Resort Hotel, em Camocim (CE), em dezembro de 2004, o que possibilitou a integração do trade turístico na região. Vale notar que o Boa Vista Resort Hotel foi construído pelo mesmo Grupo Marilha que teve as obras suspensas pela justiça na praia de Maceió onde pretendiam construir a Cidade Turística Marilha<sup>6</sup>. Durante a realização de pesquisa de campo na localidade de Camocim a Secretaria de Turismo informou que toda a condução do processo está exatamente nas mãos do diretor geral do Boa Vista Resort Hotel, Ugo Covin, que foi fundador e primeiro presidente da Associação das Empresas de Turismo da Rota das Emoções JERI-DELTA-LENÇÓIS (AETRE). Com sede em Parnaíba, no Piauí, a sua diretoria é composta por representantes do setor turístico privado dos três estados. Já a ADRS - Agência de Desenvolvimento Regional Sustentável que fomenta o turismo na Rota das Emoções tem a sua frente, como gerente-executiva, Ingrid Clark que é referida nas páginas e blogs dessas associações, veiculados na internet, bem como em informativos e mesmo na imprensa, como empresária ambientalista ao mesmo tempo que como proprietária da Ilha do Caju o que torna mais ainda evidente a apropriação do discurso ambiental pelos empresários.

O exame dos informativos, sites e blogs disponíveis deixa claro, portanto, que entre poder público, nas três esferas, e setor produtivo do ramo turismo as relações são bastante próximas enquanto que as comunidades afetadas pelo turismo sequer são por eles mencionadas. Estas ao verem-se prejudicadas têm, então, buscado o apoio de Ongs e participantes do movimento ambientalista como: Instituto Terramar, Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB, Fórum Cearense do Meio Ambiente – FORCEMA, Frente Cearense por uma nova cultura da água e contra a transposição do rio São Francisco, Fórum em Defesa da Zona Costeira do Ceará – FDZCC, Frente Popular Ecológica de Fortaleza – FPEF, Missão Tremembé, Movimento SOS Cocó; Sala Verde Água Viva do departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará/UFC, Escritório Frei Tito de Alencar de Direitos Humanos, Pastorais sociais diocesanas e outros. Essas entidades vêm dando apoio às populações afetadas pela especulação imobiliária em razão dos interesses nos investimentos

---

<sup>6</sup> Para maiores dados sobre os vínculos entre o Boa Vista Resort Hotel e o Grupo Marilha, vide jornal *Gazeta Mercantil* (08 out 2002).

turísticos. Atuam desde o acatamento das denúncias, à realização de visitas *in loco*, fornecimento de suporte jurídico, elaboração de laudos e dossiês e mobilização de parlamentares.

O dossiê 2008, elaborado por essas entidades, intitulado *Degradações, conflitos e crimes ambientais em fortaleza e no estado do Ceará*, relata não apenas a diversidade de crimes ambientais que são cometidos com a exploração econômica das áreas litorâneas, pela atividade da carcinicultura ou pela construção de *resorts* e outros empreendimentos hoteleiros, como também aponta os danos sociais correspondentes, como a supressão de fontes de sobrevivência das populações, conflitos fundiários, valendo ainda salientar que, conforme o mesmo documento.

Outros dados que não adentram as discussões sobre a implantação desses projetos, e que as pesquisas com as populações locais têm revelado, mostram que se por um lado ocorre uma melhoria das condições de educação e saúde, bem como um maior acesso a bens de consumo, por outro lado há o enfraquecimento das relações sociais, um forte aumento das posturas individualistas, bem como a exposição dos jovens a drogas, prostituição e gravidez precoce. Isto produz nas gerações mais velhas fortes receios quanto às possibilidades de expansão do turismo, ao mesmo tempo em que nos jovens desperta o ânimo pelo vislumbre de melhores oportunidades de vida e trabalho (RODRIGUES et al, 2009) o que, de outra forma, revela faces distintas do mesmo processo.

Por fim, é importante salientar que as situações aqui relatadas em nada diferem da dinâmica da intensificação do turismo em toda a costa do nordeste brasileiro, que ocorre por meio de desapropriações de patrimônios fundiários que abrigam populações tradicionais e a sua posterior transformação em pólos turísticos, como já enfatizado em Rodrigues et al (2009).

#### **4. Considerações Finais**

Como este artigo procurou deixar claro, um dos pontos importantes no exame e reflexão sobre políticas públicas é atentar para a distância que comumente existe entre o formulado, ou o ideal da política, e o nível da ação. Quanto a este aspecto, vale retomar a assertiva de que uma avaliação aprofundada de políticas públicas deve ter como um de seus

norteadores a análise de seu conteúdo sob os seguintes aspectos: formulação, bases conceituais e coerência interna (RODRIGUES, 2008). A coerência interna implica na existência de consonância entre as bases conceituais que informam a política e a formulação e previsão de mecanismos para a sua implementação. Assim, se retomarmos o texto da Lei do Turismo, veremos que embora ele coloque objetivos de respeito ao meio-ambiente e manutenção da diversidade natural e cultural, não existem nela mecanismos efetivos que façam valer a proposição. Os dados coletados mostram, por exemplo, que são as secretarias municipais que são ouvidas sobre o quesito meio-ambiente e não movimentos pela preservação do meio ambiente, muito menos cientistas aptos a se pronunciar sobre o tema. Ou seja, no tocante à ação, elites políticas e empresariais, ainda que de posse de um novo discurso, sempre em acorde com as proposições dos governos de momento, continuam a fazer valer seus interesses de forma parcial, quando não autoritária e com recurso à violência, como foi possível perceber em algumas das situações relatadas. Quanto a este ponto, é evidente a necessidade de maior sinergia na atuação das diferentes instâncias envolvidas: Ministério do Turismo, Governos estaduais por suas secretarias e órgãos de fiscalização e controle como o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE), a SEMACE, a Ematerce; mas também o IBAMA e o Ministério Público Federal (MP), na esfera federal e suas delegações nos estados, e outros. Entende-se que deve ser coibida a justaposição de interesses, como se revelou no episódio em que SEMACE e unidades da polícia agiram ora isoladas e ora em conjunto, em episódios que denunciam o atendimento a interesses de uma das partes na situação litigiosa.

Tudo isto, enfim, aponta para a importância de que se desenvolvam estudos acadêmicos mais sistemáticos em áreas apontadas como prioritárias às políticas públicas em geral, e nos interesses específicos deste artigo às políticas públicas de incentivo ao turismo em particular, numa tentativa de fornecer mais e mais elementos que contribuam para um melhor acompanhamento dos processos das políticas com reflexos positivos para a melhoria da gestão das mesmas.

## 5. Referências

ARAÚJO, Rogério C.P. et al. **Relatório Diagnóstico Socioeconômico da Zona Costeira do Estado do Ceará**. Publicação no âmbito do Programa Zoneamento Ecológico e Econômico da Zona Costeira do Estado do Ceará (ZEE), coordenado por Luiz Parente Maia (LABOMAR) e Maria Dias Cavalcante (SEMACE). Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, nov./2005.

ASSESSORIA de Comunicação do Ministério Público do Estado do Ceará. Informativo. Disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/asscomv2/release.asp?icodigo=425>>. Acesso em: 20 set. 2009.

BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros (Org). **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Relatório Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **RELATÓRIO SÍNTESE**. GT–Carcinicultura. Comissão de defesa do consumidor, meio ambiente e minorias da Câmara dos Deputados (Relator: Deputado Federal João Alfredo; Consultores: Jeovah Meireles – Depto. Geografia/ UFC e Soraya Vanini - Eng. Pesca Instituto Terramar), 2005

CLACSO. **Cronología del Conflicto Social**, do Observatorio Social de América Latina, Publicación electrónica, fev 2009.

CORIOLOANO, Neide M. T. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

EMBRAPA **Documentos 96**. Questões Ambientais da Carcinicultura de Águas Interiores: o Caso da Bacia do Baixo Jaguaribe, CE.

FERREIRA, Larissa da Silva. Organização das políticas públicas de turismo no Brasil: diretrizes nacionais e fragilidades locais. In: SEMANA DE HUMANIDADES, 16, 2008, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2008. pp. 1-17.

GAZETA MERCANTIL. São Paulo, 08 out 2002.

LEJANO, Raúl. **Frameworks for Policy Analysis**. Merging Text and Context. New York: Routledge, 2006.

LEROY, Jean-Pierre, SILVESTRE, Daniel Ribeiro. Relatório Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente: populações litorâneas ameaçadas: carcinicultura, pesca



industrial, turismo, empreendimentos públicos e poluição. **Projeto Relatores Nacionais em DhESC**. Plataforma DhESC Brasil, 2004.

LUSTOSA, Isis Maria Cunha. Os tremembé de Buriti e sítio São José e o 'Nova Atlântida – cidade turística e residencial': inclusão/exclusão de povos indígenas? In: **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 2, n. 5, pp.121-136, dez 2008.

MINISTÉRIO DO TURISMO – MT. **Plano Nacional do Turismo 2007-2010**. Uma viagem de inclusão. Junho/2007.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **Cultura e política no mundo contemporâneo**. Paisagens e passagens. Brasília: UnB, 2000.

RIBEIRO, Gustavo Lins e BARROS, Flávio Lessa. Corrida por paisagens autênticas: turismo, meio ambiente e subjetividade na contemporaneidade. **Série Antropologia**, Brasília, UnB, 171, 1994.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri. Turismo e territorialidades plurais – lógicas excludentes ou solidariedade organizacional. In: LEMOS, A. I. G. et al (Orgs) **América Latina: cidade, campo e turismo**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO; São Paulo: USP, 2006.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista AVAL**, vol.1, n.1, pp.7-15, 2008.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Novas configurações identitárias e territoriais no processo de expansão do turismo no litoral Ceará. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 26, 2008, Porto Seguro. **Anais...** Porto Seguro: ABA, 2008.

RODRIGUES, Lea Carvalho et al. Projetos de desenvolvimento do turismo, conflitos territoriais e mudanças sociais em Tatajuba, CE. In: REUNIÃO EQUATORIAL DE ANTROPOLOGIA – REA, 2 e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA DO NORTE E NORDESTE – ABANNE, 11 (REA/ABANNE), 2009, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2009.

SILVA, Ozanira da Silva e. **Pesquisa Avaliativa**. Aspectos teórico-metodológicos. São Luis, MA: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

---

\*Submissão: 04/10/2010  
Aceite: 23/01/2011