



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE NEGÓCIOS TURÍSTICOS**

**FÁBIO TEIXEIRA CORIOLANO**

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DO TURISMO NO CEARÁ SOB À**  
**ÓTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO: O ACQUÁRIO CEARÁ**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2018**

FÁBIO TEIXEIRA CORIOLANO

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DO TURISMO NO CEARÁ SOB À  
ÓTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO: O ACQUÁRIO CEARÁ

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

Orientação: Prof. Dr. Fábio Perdigão Vasconcelos.

FORTALEZA – CEARÁ

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Coriolano, Fabio Teixeira.

Implementação de política pública do turismo no Ceará sob à ótica do Direito Administrativo: o Acquário Ceará [recurso eletrônico] / Fabio Teixeira Coriolano. - 2018.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 125 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 Gestão de Negócios Turísticos, Fortaleza, 2018.

Área de concentração: Gestão de Negócios Turísticos.  
Orientação: Prof. Dr. Fábio Perdigão Vasconcelos.

1. Estado. 2. Território. 3. Turismo. 4. Política Pública. 5. Gestão Administrativa. I. Título.

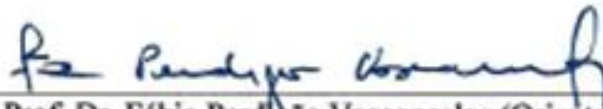
FABIO TEIXEIRA CORIOLANO

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DO TURISMO NO CEARÁ SOB À  
ÓTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO: O ACQUÁRIO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para à obtenção do título de Mestre em Gestão de Negócios Turísticos. Área de Concentração: Gestão de Negócios Turísticos.

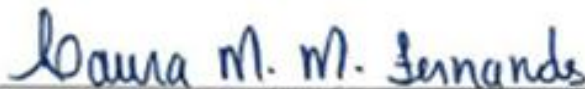
Aprovada em: 27 de fevereiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA



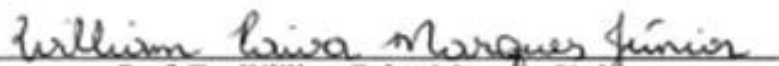
---

Prof. Dr. Fábio Perdigão Vasconcelos (Orientador)  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



---

Prof.ª. Dra. Laura Mary Marques Fernandes  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



---

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior  
Universidade Federal do Ceará - UFC

Ao meu pai que partiu tão cedo para a morada eterna, deixando lições de amor, coerência e paz que jamais serão esquecidas.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao orientador Professor Dr. Fábio Perdigão Vasconcelos, por aceitar essa parceria.

Aos professores do Mestrado, pelas aulas enriquecedoras que alargam os conhecimentos, também do direito.

À secretária do mestrado Adriana, pela amizade, disponibilidade e eficiência.

Aos colegas mestrandos da Turma XI do Turismo da UECE, pela convivência saudável e companheirismo.

À Banca de avaliação o Prof. Dr. Wiliam Paiva Marques Júnior e a Profa. Dra. Laura Mary Marques Fernandes.

“A importância do turismo cresce de forma tão expressiva que dá a atividade lugar de destaque na política geoeconômica, na organização socioespacial e no direito, vislumbrando-se como uma das atividades mais promissoras do mundo moderno contemporâneo”.

(Coriolano, 2016)

## RESUMO

Implementação de política pública do turismo no Ceará sob a ótica do Direito Administrativo é dissertação que analisa a obra pública de governos cearenses, em especial o Acquário Ceará. Impasses decorrentes de políticas de turismo, no Estado, que impactam o território com obras públicas licitadas, necessárias ao desenvolvimento da atividade. A problemática remete ao planejamento e à execução não concluídos, dificuldades que passam pelo sistema jurídico brasileiro e Direito Administrativo. Relevante compreender, que o orçamento público efetiva políticas, estima receitas e autoriza despesas, contrai empréstimos e respeita a livre iniciativa. Buscam-se respostas aos questionamentos: Quais as obras implementadas por políticas públicas de turismo no Ceará? Como o Estado gesta o bem público? Por que obras planejadas pelo governo não se concretizaram? Quais os impasses da construção do Acquário e conflitos jurídicos? Quais os impedimentos e burocracia administrativa enfrentada pelo Executivo na gestão de obras? Que mecanismo democrático serve ao controle de políticas públicas? O objetivo é analisar o Acquário Ceará não concluído, compreender as dificuldades na execução da obra, explicar os impedimentos legais e burocráticos. Adota método dialético que julga o contraditório que, no Direito, é o cerne da questão. Os pilares teóricos são: Estado, território, políticas públicas, Direito Tributário, metrópole e turismo. Realiza pesquisa institucional mais que de campo, uma vez que a obra se encontra interdita. Com base no projeto oficial do Acquário, Dossiê Acquário, à luz do direito, constatam-se irregularidades na construção da obra. O Estado precisa seguir leis, diretrizes e normas definidas. A negação dos princípios leva o Tribunal de Contas do Estado do Ceará a emitir Relatório de Inspeção da construção, por constatar irregularidades na inexigibilidade de licitação. Sem tirar o mérito da obra que poderia ajudar o Ceará economicamente, constata-se que houve abuso de poder. Apresentam-se os impasses decorrentes na construção e as causas do conflito jurídico, recorre as orientações da Lei Nº.12.462/2011 e sobretudo as orientações supranacionais como possibilidade da retomada da construção do Acquário Ceará.

**Palavras-chave:** Estado. Território. Turismo. Política Pública. Gestão Administrativa.



## **ABSTRACT**

The implementation of Ceará public tourism policy from the standpoint of Administrative Law: The Ceará Aquarium is the focus of the thesis that analyzes public works of Ceará's governments from 2007 to 2017, in particular the Ceará Aquarium. The impasses due to tourism policies, the priorities in the State that impact the territory with public works which have already gone through the bidding process, necessary to the development of the activity. The problem refers to unfinished planning and execution problems, difficulties that pass through the Brazilian legal system and administrative law. The relevance lies in the understanding that the public budget effectively pursues policies, estimates revenues, authorizes expenditures, borrows money and that this development respects the free initiative. It seeks answers to questions such as: Which works were implemented by public tourism policies in Ceará? How does the state manage the public good? Why did government-planned works do not materialize? What are the impasses of the Construction of the Aquarium and what are the legal conflicts? What are the non-legal impediments and administrative bureaucracy faced by the executive branch in managing works? What democratic mechanism is used to control public policies? With the objective of analyzing the implementation of the incomplete Ceará Aquarium, understanding the difficulties in the execution of the work, explaining the legal and bureaucratic impediments. It adopts the dialectical method that analyzes, judges, finds the contradictory, that in the Law is the core of the questions. The dialectic refers to the examination, judgment and establishment of criteria, implies getting to the essence of the facts, finding determinations and conflicts. The theoretical bases are: State, territory, public policies, tax law, metropolis and tourism. It performs institutional research rather than field research; the work is precluded from continue. Based on the official project of the Acquário, in the Dossier Acquário and considering the law, irregularities are verified in the construction of the work. The state must follow established and defined laws, guidelines and norms. The lack of these principles causes the Court of Auditors of the State of Ceará to issue the Inspection Report No. 0011/2012 of the construction, as it finds several irregularities regarding the unenforceability of the bidding process. Without taking the merit of the work that could save Ceará economically, it is seen that the managers misused the power they have. It presents the impasses arising in the process of construction of

the Acquário and the causes of the legal conflict. Finally, it uses the guidelines of Law N.12.462 / 2011 and above all the supranational guidelines as a possibility for the resumption of construction of the Ceará Aquarium.

**Keywords:** State. Territory. Tourism. Public Policy. Administrative Management.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 – Organograma Ministério do Turismo.....</b>	<b>54</b>
<b>Figura 2 – Projeção de implantação do Acquário Ceará na Praia de Iracema ...</b>	<b>83</b>
<b>Figura 3 – Obras inacabadas do Acquário Ceará.....</b>	<b>91</b>
<b>Figura 4 – Interior do Aquário em Construção .....</b>	<b>93</b>
<b>Figura 5 – Estrutura interna do Acquário Ceará.....</b>	<b>94</b>
<b>Figura 6 – Linha do tempo Aquário .....</b>	<b>95</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAV	Associação Brasileira de Agências de Viagens
ABBTUR	Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo
ABEOC	Associação Brasileira de Empresas de Eventos
ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis Ceará
ABRAJET	Associação Brasileira De Jornalista de Turismo
ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
ACLA	Associação Cearense das Locadoras de Automóveis
AMHT	Associação dos Meios de Hospedagem e Turismo
APL	Arranjos Produtivos Locais
ASTECH	Assessoria Técnica de projetos LTDA
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas de Fortaleza
CEC	Centro de Eventos do Ceará
CNTur	Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR	Companhia Brasileira de Turismo
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
FCB	Fortaleza Conventions & Visitors Bureau
FECOMERCIO	Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Ceará
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIEC	Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
HDPE	tubulações de polietileno de alta densidade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	International Concept Management
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PNT	Política Nacional de Turismo
PPP	Parceria Público-Privadas
PRODETUR/CE	Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo
PROINFTUR	Programa de Valorização da Infraestrutura do Litoral Oeste
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECON	Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará
SEINFRA	Secretaria da Infraestrutura e do Desenvolvimento Urbano
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente
SEPLAN	Secretaria do Planejamento e Coordenação
SER II	Secretaria Executiva Regional II
SETUR	Secretaria de Turismo do Ceará
TEM	Ministério do Trabalho e Emprego
TEU's	Twenty Foot Equivalent Unit
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
UGP	Unidade de Gerenciamento de Projetos
VLT	Veículo Leve Sobre Trilhos

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>O CAMINHO METODOLÓGICO</b> .....	<b>25</b>
2.1	O EMBASAMENTO TEÓRICO .....	26
2.2	PASSOS DA PESQUISA .....	47
<b>3</b>	<b>DIREITO ADMINISTRATIVO E ORDEM CONSTITUCIONAL NA RELAÇÃO COM O DIREITO DO TURISMO</b> .....	<b>49</b>
3.1	DEMOCRACIA COMO DIRETRIZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO .....	56
3.2	O PAPEL DAS MÍDIAS NA DEMOCRACIA DIALÓGICA NA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO .....	68
<b>4</b>	<b>IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DO TURISMO NO CEARÁ: A POLÍTICA DE TURISMO DO ACQUÁRIO</b> .....	<b>74</b>
4.1	CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO NA CONSTRUÇÃO DO ACQUÁRIO CEARÁ .....	80
4.2	O EMPREENDIMENTO ACQUÁRIO CEARÁ NA VISÃO ECONÔMICA HETERODOXA.....	87
4.3	OS IMPASSES DA CONSTRUÇÃO DO ACQUÁRIO E O CONFLITO JURÍDICO .....	90
4.4	A AMPLIAÇÃO DE HORIZONTES POLÍTICOS COMO VIA DA RETOMADA DA CONSTRUÇÃO DO ACQUÁRIO CEARÁ.....	107
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>114</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>117</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A dissertação tem como tema A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO DO CEARÁ SOB A ÓTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO: O ACQUÁRIO CEARÁ, e analisa obras públicas decorrentes de políticas de turismo, no território cearense. O turismo, desde 1990, ocupa lugar especial nas políticas públicas do Ceará, toma-se carro chefe da economia, na expressão do Governador Tasso Jereissati, posição assumida pelos governos que o sucederam, ainda que com avanços e recuos.

Analisa-se a implementação de obras públicas dos governos Cid Gomes (2007 a 2014) e do atual, Camilo Santana (2015 a 2018). Os processos estudados decorrem da intensificação das políticas de turismo, consideradas prioritárias e impactam substancialmente sobre o território físico, com implementação de equipamentos turísticos, ou seja, construção de obras públicas, licitadas, necessárias ao desenvolvimento da atividade turística.

O território cearense é contemplado efetivamente com políticas públicas, em todas as gestões do executivo estadual, desde a década de 1990, com a criação da Secretaria de Turismo do Ceará (SETUR), em 1995, quando as políticas públicas de turismo passam a ter pasta própria, mais autonomia, mais recursos financeiros, e as informações estatísticas passam a ser sistematizadas.

O turismo cresce no Brasil, no Nordeste e em especial, no Estado do Ceará dinamiza lugares e economias, oferece respostas ao desenvolvimento seguindo a lógica capitalista que torna metrópoles e lugares objetos de negociações, produzidos em padrões homogêneos de imagens globais de cidades mercadoria, para serem “vendidas” e competirem no mercado urbano. As ideias levam governos a construir cidades espetacularizadas (DEBORD, 1997), equipamentos turísticos, realizar obras para tornar o território adequado ao recebimento de fluxos de turistas. E assim estruturado, possibilite o funcionamento de políticas privadas. A lógica vigente é que o governo prepara o território com infraestruturas urbanas a fim de que as redes hoteleiras, de *resorts*, de negócios turístico se instalem; e disso os governos cearenses não têm se afastado.

A metrópole Fortaleza e municípios turísticos, sobretudo do litoral, implementam infraestrutura urbana para receber o turismo em especial nos segmentos sol e praia, negócios e aventura. Na segunda gestão do governo Cid

Gomes, 2011-2014, as principais ações foram direcionadas às infraestruturas, eventos náuticos, capacitação da força de trabalho para equipá-los de serviços do turismo. Em 2014, último ano da gestão Cid Gomes, o Ceará ultrapassa 3 milhões de turistas, gera renda de R\$ 10,9 bilhões. O impacto foi de 11,2% no PIB estadual, empregando diretamente cerca de 180 mil pessoas, nas principais atividades relacionadas a alojamento, alimentação, transporte, entre outros (IPECE, 2014, p.159). No Ceará, ainda não se apresentam os dados da Conta Satélite de turismo por falta de preparação da matriz adequada. A política de turismo do Ceará é anunciada como potencializadora da economia, recebe críticas, pois, segundo Coriolano (2006), promete mais do que pode realizar.

O governo Camilo Santana, 2015-2018, apresenta o Plano Ceará Receptivo que engloba ações que contemplam o Estado, no desenvolvimento da chamada "indústria turística". Turismo é serviço no setor terciário da economia. Para os governos, o turismo é indústria, por se equiparar aos ganhos da indústria e sobretudo para os que não conseguem ver que o modelo industrial fordista, em superação, faz vigorar o modelo de capitalismo flexível que coloca os serviços na dianteira para fortalecer a própria indústria. Torna as empresas ágeis substituindo padrões clássicos de hierarquia, na forma de pirâmide por estruturas funcionais mais e voltadas também aos anseios dos consumidores, conseqüentemente atividades econômicas flexíveis. Portanto muda o turismo de industrial para flexível, voltado não apenas ao consumo, mas a experiências e busca de emoções.

O plano governamental impulsiona os números apresentados em 2014, faz crescer o número de turistas e aumentar empregos com força de trabalho mais qualificada. Segundo dados da Secretária de Turismo do Ceará (SETUR, 2015), nos seis primeiros meses de 2015, o número de turistas que chega via Aeroporto Internacional Pinto Martins e nos terminais marítimos do Mucuripe e Pecém<sup>1</sup> (turismo de cruzeiros e executivos que se envolvem com o turismo de negócios) supera em 21%, em comparação com o mesmo período de 2014. Os serviços, no Ceará, em junho de 2015, lideram o *ranking* nacional de geração de emprego segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do

---

<sup>1</sup> No Porto do Pecém chegam trabalhadores e executivos que se deslocam para fazer turismo em Cumbuco. Alguns executivos sobretudo coreanos e chineses moram em Cumbuco, abrem meios de hospedagens, restaurantes e casas de comércio de produtos estrangeiros.



Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, 2016)<sup>2</sup>. Os seguimentos alojamento, alimentação e bebidas ocupam o primeiro lugar do *ranking* do Ceará com 917 empregos gerados em junho de 2015. Para o coordenador de Estudos Estatísticos e de Pesquisas da SETUR, o resultado obtido, no primeiro semestre, está associado a feriados e divulgação do Estado em feiras internacionais.

Em 2016, Fortaleza registra 100 mil desembarques internacionais via Aeroporto Internacional Pinto Martins e o impacto financeiro dos turistas estrangeiros, no período de janeiro a novembro, foi de R\$ 302 milhões, levando-se em conta o gasto *per capita* do turista internacional, de R\$ 3.023,58. O Ceará recebe mais de um milhão de turistas, na alta estação, que vai de dezembro de 2016 a fevereiro de 2017, segundo dados da Secretaria do Turismo do Ceará. O número é 1,8% maior que o registrado no mesmo período do ano passado (SETUR, 2017)<sup>3</sup>.

A Metrôpole é receptora e investe em obras públicas infraestruturais para embelezar o território urbano e atrair mais fluxos para potencializar a economia para fazê-la mais dinâmica e integrada. As obras criam condições necessárias à vida dos residentes, sobretudo a mobilidade urbana, e servem de base ou suporte e apoio aos empreendimentos econômicos que se aloquem no território cearense. As intervenções governamentais necessitam de pessoal técnico, investimentos, prazos, legislações balizadoras e avaliações, o que nem sempre é realizado a contento. Tudo isso demanda tempo e condições propiciadas pelo Estado, que é o gestor do território estadual.

Cada território tem especificidades e adequa-se às tecnologias ou modo produtivo vigente. Os territórios se produzem pela utilização de tecnologias, estilos e insumos que dominam os mercados, e muitos entram em obsolescência. A lógica produtiva local segue a global para tornar os territórios modernos, equipados para as produções: econômica, política, social e turística.

Nesse sentido, os territórios das metrópoles são aparelhados para desempenhar atividades diversas, sobretudo as mais rentáveis, e, assim, os governos implementam infraestruturas urbanas que transformam o espaço físico e impactam a vida das pessoas que o habitam. A produção se realiza pelas políticas públicas. A política expressa também o modo de controle de conflitos

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoes-2/caged-3>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/index.php/noticias/43481-desembarque-de-passageiros-em-voos-internacionais-cresce-26-em-julho>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

sociais, pois é compreendida como essência das normas e regras socialmente instituídas para o controle das paixões (interesses, conflitos, ambições, preferências, escolhas.), tornando-se condição do espaço político, onde é possível a convivência entre diferentes (CASTRO, 2005). E assim, diferentes são os territórios, fragmentados em países, estados e municípios, formando unidades territoriais. Gestados em meio a jogos de forças e de interesses, portanto em meio a conflitos, típicos de democracias.

Em Bobbio (1999, p. 64), a definição de política de Johannes Althusius que a considera “a arte por meio da qual as pessoas se associam para instaurar, cultivar e conservar entre si a vida social”. Política é arte e precisa ser sempre aprimorada. Com investimentos públicos, tem-se a especialização de lugares e conseqüente chancela para a atuação da competitividade dos mercados regional, nacional e internacional. Os lugares são equipados pelo Estado e concorrem uns com os outros, na base da competitividade, diretamente ligada à capacidade de inovar, no sentido amplo e não apenas como capacidade de inventar e introduzir produtos e/ou processos novos (COUTINHO, 1992). Nesse sentido, posicionam-se e agem administradores de governos, gestores públicos alinhando-se ao foco, ao investirem na transformação do território, mudando também a vida da sociedade.

A inserção do Ceará, no circuito produtivo e econômico global, é marcada pela atuação governamental, por meio de políticas públicas modernizantes do Estado, por obras públicas, decorrentes do planejamento territorial, definido pelas políticas públicas territoriais, pois, no território, as ações públicas governamentais são executadas.

Em 2014, o Brasil sedia a Copa do Mundo/2014, evento internacional de Futebol, recebe visitantes oriundos de diversos países de diferentes línguas. Não obstante o evento, o País teve que se adequar às exigências internacionais de mobilidade urbana, acessibilidade de deficientes, bem como criar condições para proporcionar aos que aqui chegam melhor recepção oferecendo hospitalidade, de forma a atender aos critérios imputados pela promotora do evento, Federação Internacional de Futebol (FIFA).

Lipovetsky e Serroy (2015), na análise de realidades semelhantes, mostram que as sociedades modernas adotam novas tecnologias em processo de culturalização da mercadoria que fazem a economia entrar na cultura e vice-versa. Criam-se ambientes comerciais de imagens, lazer, comunicação, publicidade, moda,

arquitetura, turismo em espaços espetacularizados que fazem parte da hipercultura midiática e se implanta na cultura da diversão das massas, do símbolo, da dúvida hiperbólica<sup>4</sup> da sedução e do espetáculo.

Em Fortaleza, nas últimas décadas, registra-se a corrida governamental para implementação de projetos e ações para mudança do território cearense. Assim, projetos de melhoria do aeroporto, estádios, mobilidade urbana, portos, telecomunicações, bem como instalações referentes à Copa de 2014. Nesse contexto, a Capital é preparada para megaeventos, quando o território passa por transformações, muitas obras projetadas, mas na realidade algumas não foram a cabo, o que leva a se questionar o porquê de algumas obras não terem sido concluídas.

Ressalte-se que o evento COPA 2014 mobiliza as principais capitais do País, exige investimentos proveniente dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Que, em conjunto, tocam projetos coadunando esforços para a concessão das metas e objetivos traçados na Matriz de Responsabilidades, documento transparente do governo que apresenta os valores a serem investidos na Copa de 2014. O documento define o papel dos governos federal, estadual e municipal, bem como de agentes privados, mostra a liberação de recursos e prazos de execução das ações para atender as exigências da organizadora do evento - a FIFA.

Em 2017, passados 3 anos do evento Copa, constata-se que algumas obras que o estado propôs realizar, como a ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins e implementação do veículo leve sobre trilhos ou VLT, de Fortaleza que permitiria integração com modais de transporte da Capital, ainda não foram concluídas, gerando desconforto para a população e turistas. A administração pública dispunha, na Matriz, para Obras destinada à cidade de Fortaleza, valores na ordem de R\$ 1.642.190.650,30 (um bilhão, seiscentos e quarenta e dois milhões cento e noventa mil seiscentos e cinquenta reais e trinta centavos) (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2014).

A análise quantitativa financeira mostra que efetivamente o executado e pago somam apenas o montante de R\$ 918.098.191,39 (novecentos e dezoito milhões noventa e oito mil centos e noventa e um reais e trinta e nove centavos)

---

<sup>4</sup> René Descarte remete ao continuo o inquerir acerca da veracidade das coisas que nos são apresentadas como verdadeiras. A dúvida sistemática exposta no livro Discursos sobre o Método. Ver Descartes, René. Discurso do Método. Tradução Galvão, M.E. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

(SETUR, 2015). Conta que não considera os ajustes financeiros e a recomposição dos preços, face a juros e volatilidade da economia. Os dados oficiais não conferem com o que efetivamente foi construído na cidade, pois a diferença do montante informado não equivale ao investimento para finalização das obras abandonadas.

Essa é a problemática analisada nesta dissertação e se refere aos investimentos em Políticas Públicas de Turismo do Ceará, quanto a problemas de planejamento e execução. Considerando que as políticas públicas federais, estaduais e municipais alavancam o turismo ao patamar competitivo, criam postos de trabalho e, conseqüentemente, melhoram a economia do Estado, há o interesse por parte do estado e empreendedores de que essas políticas se efetivem.

As obras da Copa, assim como as não necessariamente voltadas a eventos, remetem ao Poder Executivo, na atividade da gestão pública, na capacidade e eficiência do Estado de gestar bens públicos, na direção do desenvolvimento socioeconômico. Associada ao Estado com eficiência, surge a “ideia de oxímoro”, que coloca conceitos opostos na criação de novo sentido da expressão. O que leva a depreender que o Estado nem sempre alcança os objetivos, mesmo com recursos para tanto. O que instiga questionamentos, por se tratar de Estado pobre e, assim, a população esclarecida não justifica perdas financeiras.

As ações do governo estadual e SETUR fazem o desenvolvimento e crescimento da atividade turística, por meio de obras estruturantes e, assim, o turismo desempenha papel importante na produção espacial e mesmo na inclusão social, por oferecer novos postos de trabalho, ajudando a reduzir as desigualdades sociais. Entre as mais relevantes obras do governo do estado, está a polêmica obra do Acquário Ceará. Questionada pela sociedade, frente aos vultosos orçamentos deixando a descoberto ações públicas de educação, saúde e segurança. Orçado em R\$ 250 milhões, e deveria ter ficado pronto em 2014, mas está com as obras paradas, pelos impasses somados à crise econômica que assola o País, com forte recessão e constatação de corrupção, com forte recuo do Produto Interno Bruto – PIB e conseqüentes rebatimentos nas políticas econômicas do Ceará. Lembrem-se que há casos de desvios e má alocação de recursos financeiros, falta da gestão administrativa, sobretudo de controle dos recursos públicos, o que deixa de ser analisado para não fugir do foco do problema.

Sabe-se que as dificuldades da Administração Pública passam também pelo sistema jurídico brasileiro, desembocam no Direito Administrativo como sistema

organizador da atividade executiva. Marrara (2014, p. 28) lembra que o Direito Administrativo *in verbis*: “se trata do estudo dos atos, fatos e documentos dos quais emana o direito administrativo”, essencial por muitos fatores.

A identificação das fontes tem-se como guia de ação do administrador público e permite indicação do bloco de legalidade que rege as atividades do Estado perante a sociedade. De modo conexo, o conhecimento das fontes válidas é pressuposto para a análise da legalidade da ação pública, ou seja, a compreensão das fontes condiciona o controle da administração pública.

Por consequência, a incapacidade de definição das fontes do direito administrativo e de hierarquizá-las tem permitido o cometimento de diversos abusos e ilegalidades, no cenário jurídico brasileiro, decorrentes da desconsideração da fonte válida – por exemplo, normas constitucionais de direito administrativo – e da utilização de fontes como se válidas fossem – como se tem por exemplo, no uso indevido de decretos regulamentares para fins de criação de graves restrições à esfera particular, fora de hipóteses aceitáveis em lei.

Assim, a relevância do problema investigado está na compreensão de que o orçamento do Governo, como fonte do Direito Administrativo, efetiva as políticas públicas, estima receitas e autoriza despesas para que se tenha séria administração dos recursos provenientes de receitas públicas que integram o patrimônio público. Daí a existência do orçamento-programa do Governo para servir de instrumento de planejamento que permita identificar ações, projetos e atividades, além do estabelecimento de objetivos, metas, custos e apontar os resultados esperados, com transparência dos gastos públicos (PASCOAL, 2009).

As leis assim como decretos e atos da administração pública compõem o complexo de normas a serem observadas pelo administrador, impõem limites de proteção e garantia de liberdade do administrado. Estado Social é o conceito adequado e amplo quando se fala em serviço público. Há câmbio entre função eminentemente controladora e intervencionista com a função de coordenação e fiscalização. Lembra Bonavides (2000) que Estado Social no capitalismo é tomado com os mais variados sistemas de organização política cujo programa não importe modificações fundamentais de certos postulados econômicos sociais. Assim:

É a transformação superestrutural porque passou o antigo Estado Liberal. Com matizes, riquíssimas e diversas. Mas algo no Ocidente, o distingue desde as bases, do Estado Proletário, que o socialismo marxista intenta implanta: é que ele conserva sua adesão à ordem capitalista, principio cardeal a que não renuncia... O equívoco pertinente à distinção entre Estado Social e estado socialista se deve pelo fato de haver no seio da burguesia e do proletariado uma orientação política que pretende chegar ao socialismo por via democrática, criando previamente as condições propícias a essa transição política (BONAVIDES, 2013, p 184).

Aspecto considerado em políticas públicas é a separação de política pública de políticas sociais. Bucci (2000) ajuda a entender a questão ao afirmar que a função estatal de coordenação de ações públicas ou serviços públicos para realização de direitos do cidadão ligados à saúde, à habitação, à previdência, à educação, legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade dos direitos sociais. Mas o raciocínio não basta para explicar políticas públicas, política industrial, de energia, de transporte entre outras, como a analisada, pois não se fundam na prática imediata de direitos sociais. Vistas como políticas setoriais, inseridas nas políticas de desenvolvimento socioeconômico, têm por fundamento a busca do desenvolvimento, processo de elevação constante do nível de vida e dão qualidade de vida à população do Estado.

Não se discutirá os rebatimentos sociais de políticas de turismo, na Capital, tampouco o caráter social e desdobramentos, nem questões ambientais decorrentes da obra. A pesquisa na dissertação volta-se em especial à regularidade dos planos de governo, na realização de políticas públicas de turismo, sob a ótica do Direito Administrativo. Apesar de defasado o direito administrativo, sem dar conta de novos ramos do direito econômico, direito agrário, direito urbanístico, direito ambiental e, notadamente o direito do turismo. Sundfeld, (2015), em alguns ensaios têm esclarecido muitas demandas e pendências. Binenbojm (2014) ajuda a entender a questão, dizendo que se está diante de crise de paradigmas do Direito Administrativo, alavancado pelo desprestígio do legislador e erosão da lei formal. Erosão caracterizada pelo desprestígio e descrédito da lei como expressão da vontade geral, pela politização crescente dos sucessivos governos, pela crise da representação, pelo incremento progressivo da atividade normativa do Poder Executivo. Assim como, pela politização do Judiciário.

Diz-se que o Direito Administrativo está para o Direito Constitucional assim como o decreto, para a lei. Os órgãos fundamentais dos Estados são matéria da Constituição e os órgãos secundários matéria de lei, os serviços postais e

educacionais, de cobrança e arrecadação de impostos, de saúde, trabalho e administração pública, entre outros, são parte do Direito Administrativo.

A Constituição de 1988 trata de assuntos constitucionais típicos e atípicos, da forma de organização do Estado, garantias e direitos individuais e coletivos fundamentais, também de questões pertinentes à administração pública, organização do Estado, regime jurídico de servidores. Nela, encontram-se princípios básicos do Direito Administrativo, que disciplina e orienta as relações entre administrador e administrado. Apontam-se como exemplo as desapropriações de propriedade de particulares sob a égide da indisponibilidade do interesse público sobre o privado.

Assim, o Estado intervencionista, fonte inicial do desenvolvimento nacional, tem a responsabilidade de reduzir as desigualdades sociais e regionais por força Constitucional, via Direito Administrativo, e operar de forma eficiente questões de diretrizes fundamentais da República.

Depreende-se que o turismo é fonte latente de desenvolvimento do Estado, daí considerado política pública, por mobilizar diretamente 52 atividades da cadeia produtiva, fora as atividades indiretas e, assim, é o turismo vetor de desenvolvimento e se insere no processo de desenvolvimento administrativo, econômico, assim como no processo econômico global (CORIOLANO, 2006). O desenvolvimento, sob a ótica do planejamento estratégico de desenvolvimento econômico, tem o condão regular de induzir o crescimento da atividade turística implementando políticas públicas da economia do estado, de municípios, de incentivo a empresas privadas a oferecer serviços turísticos fortalecendo também a iniciativa privada, tarefa complexa que exige atos complexos coadunados pelos objetivos.

Diante das fundamentações e considerações apresentadas e tendo como premissa que a política de turismo é área de interesse social e econômico e dever do Estado, definido na Constituição de 1988, e que o desenvolvimento da atividade precisa respeitar a livre iniciativa, fazem-se os seguintes questionamentos:

1. Quais os empreendimentos implementados pelas políticas públicas de turismo, no Ceará?
2. Qual a forma de gestão do bem público mais bem adequada à consecução dos objetivos da administração pública do governo?
3. Quais as obras planejadas pelo governo que não se efetivaram e por que não se concretizam?

4. Quais os impasses da Construção do Acquário e conflitos jurídicos?
5. Quais os impedimentos não legais (dos atos e das normas infraconstitucional), e da burocracia administrativa enfrentada pelo poder executivo na gestão das obras?
6. Existe mecanismo democrático de controle de políticas públicas de turismo?

Com base em fundamentações e questionamentos elaboram-se os seguintes objetivos:

**Geral:** Analisar a implementação da obra pública decorrente de políticas públicas de turismo, o Acquário Ceará, sob a ótica do Direito Administrativo.

**Específicos.**

- a) Identificar as obras públicas de turismo não concluídas.
- b) Compreender as dificuldades do poder executivo em executar obras públicas.
- c) Explicar os impedimentos legais e burocráticos;
- d) Compreender o processo administrativo face aos direitos e garantias processuais dos residentes-contribuintes;
- e) Identificar os mecanismos de controle de que o contribuinte dispõe, em face do ato administrativo;
- f) Compreender a amplitude da competência jurisdicional da administração pública, em aplicar regras constitucionais, em detrimento de lei infraconstitucional;
- g) Explicar os limites do Estado, de revisão do auto de infração.

A dissertação estrutura-se em cinco partes. A Introdução é o Plano da Dissertação, com apresentação do objeto e contextualização, com mudanças políticas, socioeconômicas. Apresenta justificativa; problemática investigada, questionamentos e objetivos. Na segunda parte, o caminho metodológico, da dialética para ajuda à busca dos contraditórios da construção do Acquário Ceará, assim como dos conceitos principais que fundamentam as explicações teóricas da dissertação, e procedimentos da pesquisa. O item 3 constitui maior aprofundamento do direito administrativo e ordem constitucional, na relação com o direito do turismo; estudo da democracia como diretriz das políticas públicas e da mídia democrática, no respaldo de políticas de turismo. A 4ª parte trata do foco da investigação, ou seja, do processo de construção do Acquário Ceará, com as contratações de empresas com o Poder Público, e impasses decorrentes no



processo da construção, sobretudo tenta explicar o conflito jurídico. Por fim, recorre as orientações da Lei Nº.12.462, e sobretudo as orientações supranacionais possibilitam a retomada da construção do Acquário Ceará, e conclusões.

## 2 O CAMINHO METODOLÓGICO

A sociedade moderna em crise: a modernidade que prometeu soluções não atende satisfatoriamente a pensadores que criam o conceito de pós-modernidade, mostrando que o capitalismo se reinventa tornando-o flexível e a ciência avança na busca da superação de “verdades” absolutas congeladas, entendendo que a verdade científica é absoluta, mas, ao mesmo tempo, relativa. O pesquisador avança, no sentido de apreender a realidade investigada, respaldado em teorias e conceitos para instrumentalização do pensamento, em busca de compreensão da realidade investigada. Assim, o caminho metodológico é sempre opção, justo haver caminhos de alcance da apreensão do objeto e da explicação.

Assim, a opção é pelo caminho da ciência crítica, que admite que a sociedade se sustenta no conflito e não apenas no consenso, mas apresenta análise propositiva e, assim, se define como pós-crítica. Crítica no sentido de encontrar contraditórios de políticas em investigação. E pós crítica por não ficar na crítica pela crítica, por propositiva e avançar na busca de soluções dos problemas. O método dialético difere do materialismo histórico, marxista, e, assim, radicaliza, admitindo que não há solução no capitalismo. Dizem os epistemólogos que o método reúne visão de mundo, de sociedade e de ciência, teorias e conceitos que se aproximem ou expliquem o objeto. Assim, trabalham-se os conceitos fundantes: direito, turismo, economia, relacionando-os com o Direito Administrativo.

Admite-se que o método remete à abstração do pensamento para conceber e apreender a realidade e os fenômenos com postura filósofo-ideológica do pesquisador. Vai além de meros procedimentos, técnicas e regras, pois implica a forma de apreender a realidade e proceder, ao longo do caminho, às subjetividades e objetividades.

O objeto investigado insere-se em contexto histórico sociopolítico com territorialidades, não concebido linearmente, nem como dados e verdades dadas, os fenômenos sociais se concebem como processos inter-relacionados, contraditórios e conflituosos. Sobretudo como ensinava o geógrafo Milton Santos (2006, p.35) pensador das ciências sociais em que o direito e o turismo estão inseridos: “não existe objeto ele é processo e contém a totalidade, como também não há uma modernidade, mas modernidades em sucessões”.

Adota-se o método dialético que, de acordo com Japiassu e Marcondes (1990), significa analisar, julgar e encontrar o contraditório. No Direito, o contraditório é fundamental. A dialética relaciona-se com exame, juízo, avaliação e estabelecimento de critérios de análise. O julgamento crítico não se refere a juízos de valores, na visão maniqueísta do bem e do mal: significa ir além da aparência para chegar à essência dos fatos, encontrando as determinações e os conflitos. Implica conhecer o objeto contextualizando, encontrando contrapontos do objeto da investigação, visando o alcance do conhecimento aprofundado do que se investiga.

Na perspectiva dialética, o enfoque histórico de objeto da pesquisa é relevante, uma vez que, para entendimento de dinâmicas políticas há que se entender as forças determinantes das políticas e o jogo de forças por trás das ações governamentais. Foge-se do materialismo histórico que radicaliza e não admite saídas e soluções dos problemas no capitalismo, diferente da dialética que ao admitir pares dialéticos, entende mudanças no e do modo de produzir.

## 2.1 O EMBASAMENTO TEÓRICO

A fundamentação teórica que subsidia a análise do objeto da dissertação remete a conceitos basilares do Direito, Economia, Geografia e Turismo, trabalha, assim, categorias de análise: Direito, Estado, políticas públicas, território e turismo. A doutrina ou teoria do Direito Administrativo e Constitucional abrange o princípio da indisponibilidade do interesse público sobre o privado, que orienta e delimita a atuação da atividade administrativa. Abordar a ética da Administração Pública se faz necessário, tendo em vista que a vontade da administração pública não se confunde com a vontade do administrador. As teorias norteiam as reflexões do tema problema proposto para análise e são bases da teorização do objeto de estudo.

O Direito Administrativo materializa-se na organização de leis esparsas que subsidiam o Estado Democrático e legitima o gestor público, na atividade de condução dos trabalhos da administração governamental com objetivo de operacionalizar as atividades. A partir da atividade, tem-se a implementação das Políticas de Governo em sentido amplo, ou seja, efetiva aplicação das políticas públicas financiadas e outorgadas pelo cidadão. Políticas de turismo servem de empírico em análises.

Gestão do Estado conforme Pascoal (2009) é dever do Estado para obtenção de recursos extraindo-os da própria sociedade, na forma de tributos e contribuições, por meio de empréstimos, alienação de patrimônio, cobrança de prestação de serviços. Assim, o Estado não subsiste sem o atendimento das necessidades públicas, segurança, educação, saúde, previdência, justiça, defesa nacional, emprego, habitação, transporte e lazer entre outras práticas do Estado.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (lei complementar nº101/2000) estabelece, em âmbito nacional, parâmetros de gastos públicos de entes federativos. Diz-se que, em muitos aspectos, referida lei regula a atividade fazendária, com a preocupação de manter o equilíbrio orçamentário por meio de ações planejadas, restritivas e transparentes, no ajuste de despesas a receitas. Desta forma, a lei traz avanço na democratização da gestão pública ao consignar no Art. 48, parágrafo único da referida Lei *in verbis*:

A transparência será assegurada também, mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Verifica-se que a responsabilidade fiscal, inspirada no *Tratado de Maastricht*<sup>5</sup> e da Lei de Execução do Orçamento Americana de 1990, obriga o Governo ouvir os anseios da população, no que tange ao orçamento público, receitas e despesas. Ademais a transparência é decorrente do princípio republicano, cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988, que determina que o poder executivo é obrigado a publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária, tornada público o orçamento do Estado.

Assim, é matéria da dissertação e remete ao princípio da legalidade que vincula a Administração Pública aos ditames da Lei. Mostra-se que a atividade vinculada da administração pública não se restringe tão somente à lei, às promulgações do Poder Legislativo, mas aos preceitos fundamentais constitucionais que norteiam o sistema jurídico do País. Qualquer desvirtuamento é óbice à administração e representa falha ética de gestão. O processo administrativo em Carvalho Filho (2009, p.96) é considerado

---

<sup>5</sup> O Tratado de *Maastricht* foi um marco significativo no processo de unificação europeia, fixando que à integração econômica até então existente entre diversos países europeus se somaria uma unificação política. O seu resultado mais evidente foi a substituição da denominação Comunidade Europeia pelo termo atual União Europeia.

uma sequência de atividades da administração, interligadas entre si, para determinado efeito final previsto em lei. Trata-se, pois, de atividade contínua não instantânea em que atos e operações se colocam em ordenada sucessão com a proposta de chegar-se a um fim predeterminado.

Hodiernamente, doutrinas ou teorias modernas consolidam o entendimento mais amplo do princípio da legalidade. Na visão de Moreira Neto (2001) e Binenbojm (2014), o princípio da legalidade é estudado como elemento integrante do princípio da juridicidade, e, de acordo com Adolf Merkl<sup>6</sup> (2004), engloba, três expressões distintas: princípio da legalidade, da legitimidade e da moralidade, para allear-se como o mais importante princípio instrumental: a primacial relevância da dogmática jurídica, das relações jurídicas, das nulidades e do controle da juridicidade. Nas palavras de Merkl (2004, p.55) *in verbis*:

O princípio da juridicidade corresponde ao que se enunciava como um “princípio da legalidade”, se tomado em sentido amplo, ou seja, não se o restringindo à mera submissão à lei, como produto das fontes legislativas, mas de reverência a toda a ordem jurídica.

Compreende-se que a própria Constituição Federal, no Art. 70 *Caput*, fundamenta o princípio de jurisdição, ao estabelecer o controle da administração pública, segundo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

O princípio de juridicidade conforme leciona Moraes que a noção de juridicidade transcende a conformidade dos atos com as regras jurídicas, exige que a produção destes observe e não contrarie os princípios gerais de Direito previstos explícita ou implicitamente na Constituição. Ou seja, é o princípio instrumental na dogmática jurídica que baliza as relações jurídicas, nulidades e o próprio controle de

---

<sup>6</sup> O autor austríaco Adolfo Merkl, integrante da Escola de Viena – pioneira nas pesquisas sobre a essência do processo –, considera a existência de uma processualidade ampla, com enfoque de teoria geral do processo. Ao seu lado, compartilham do entendimento de uma noção ampla de processo e de não exclusividade do processo à jurisdição, autores como Sandulli, Villar y Romero, Feliciano Benvenuti, Guy Isaac, Alberto Xavier, Hector Jorge Escola, Mario Nigro e Giorgio Berti, os quais sustentam a existência de uma certa unidade do processo jurídico em todos os ramos do direito, apesar da diferença existente entre os institutos processuais. Tal diferença em nenhum caso poderia esconder a homogeneidade do conceito a permitir a sua aplicação a todos os ramos da ciência jurídica, razão pela qual a "processualidade" estaria, segundo esta concepção, intimamente relacionada ao exercício das principais funções estatais, em especial no que concerne à atuação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

juridicidade. Canotilho (1999) por sua vez, entende que juridicidade é o governo de leis gerais e racionais. É a organização do poder segundo o princípio da divisão dos poderes, primado do legislador, garantia de tribunais independentes. É dela o resultando reconhecimento de direitos, de liberdades, de garantias, do pluralismo político. Induz o funcionamento do sistema organizatório estatal subordinado aos princípios da responsabilidade e do controle, ademais, permitindo o exercício do poder estatal mediante instrumentos jurídicos constitucionalmente determinados. Assim, a juridicidade, na Administração Pública, consubstancia garantia dos administrados, nas relações jurídicas. Nesse sentido, o princípio se revela apropriado quando se fala em validade de atos administrativos voltados à política pública do turismo, pois no conceito de legitimidade da identidade, a atuação administrativa atende aos anseios da sociedade, preconizados na supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Registre-se que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, vem sendo rediscutido, haja vista o entendimento de que o mesmo não dialoga com a Constituição de 1988, ademais, sequer atende ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana como núcleo central dos direitos fundamentais. Entretanto não é posição unânime: há os que sugerem apenas sua releitura. São divergências doutrinárias que se faz pertinente tratá-las, não exaustivamente, mas de modo, a contribuir com decisões de gestão pública, aqui discutida, em detrimento da dimensão coletiva e individual.

Mello (2010) define que o interesse público seria a visão coletiva dos interesses individuais. Desta forma, a manifestação da vontade da administração pública, estabelece intimidade com a vontade individual do cidadão, ou seja, interesses individuais se têm quando considerados membros da Sociedade: se define a dimensão pública dos interesses individuais.

Em Políticas Públicas, frequentemente, o interesse da administração se confunde com o público que, no caso, não é óbice. De outro modo, quando o interesse da administração se contrapõe à vontade plural, adverte Mello (2010, p 65), nesse sentido:

Não existe necessária coincidência entre interesse público e interesses do Estado. Este, tratando-se de pessoa jurídica, pode possuir interesses atinentes à sua condição particular. Assim, o Estado é encarregado da promoção de interesses públicos, porém ele mesmo possui seus próprios interesses enquanto pessoa jurídica.

Sarmiento (2010), ao ponderar a supremacia do interesse público sobre o privado, repreende que a aplicação do princípio traz restrições aos direitos fundamentais, em privilégio a bens jurídicos de envergadura, também constitucionais. Ou seja, direitos constitucionais, restariam privilegiados, em detrimento de garantias fundamentais. Depreende-se que a questão a ser superada é a possibilidade de que os direitos fundamentais podem ser restritos visando exclusivamente à tutela dos direitos coletivos. Para Sarmiento, restrições a direitos fundamentais não podem ser equacionadas apenas pela supremacia do interesse público, a análise é demanda criteriosa.

Oportunamente, Di Pietro (2010, p.94), ao asseverar tal princípio, informa “que a supremacia do interesse público sempre vai prevalecer sobre o privado em regimes totalitários, que não reflete a realidade da administração pública brasileira”. Ademais, o princípio carece de definição objetiva e tem caráter indeterminado, sujeito a controle judicial, sendo que o interesse público prevalece sobre o individual, em hipótese do ordenamento jurídico.

No que tange aos direitos fundamentais, Di Pietro defende que a supremacia do interesse público sobre o privado não os confronta, pois veio para proteger interesses das camadas sociais. Ele não afeta os direitos individuais. Pelo contrário, paralelamente ao princípio, nasceram direitos sociais e econômicos.

Assim, observam-se divergências no que se refere à prevalência da supremacia do interesse público sobre o privado e sua importância na proteção e garantia dos direitos fundamentais, devendo a análise se restringir a caso em específico, sob o risco de vulnerar direitos valiosos.

Mazzucco (2006, p. 56), por sua vez, refletindo sobre legalidade e subsunção às normas, informa que o conceito sofre distorções, conduzindo-se por vezes, ao que se chama legalidade formal, que prioriza a lei como tal, sem atenção ao conteúdo. Assim, verifica-se que as políticas públicas de turismo podem ter conotação coercitiva, o que leva à falsa compreensão de afastamento do verdadeiro propósito original: elevação do potencial turístico do lugar, em benefícios da população. Nesse sentido, afirma Leal (2004, p. 8)<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> Texto apresentado na palestra do Encontro Estadual dos Procuradores do Estado do Rio Grande do Sul, nos dias 24 a 25 de setembro de 2004, na cidade de Gramado. A função social da propriedade e da cidade no Brasil, 2004. Página 44.

Esta moderna compreensão filosófica da administração pública, marcada pela hegemonia normativa e axiológica dos princípios e das regras jurídicas do sistema vigente, com o conseqüente adensamento ao princípio da legalidade pelo da juridicidade, demanda, por um lado, uma redefinição da discricionariedade e, por outro lado, conduz a uma re delimitação dos confins do controle jurisdicional da Administração Pública.

Ressalta-se que, pelo princípio da eficiência, a exemplo da área tributária, o administrado, além da obrigação de conhecer as regras tributárias vigentes, tem o dever de contribuir com a fiscalização, o que não atendido, considera-se embaraço à fiscalização e, conseqüentemente, passível de sanção. Desta forma, há que cooperar com a fiscalização, atendendo às solicitações de documentos fiscais, ou mesmo, acompanhando todo o levantamento fiscal, com desperdício de tempo produtivo e, conseqüentemente, diminuição de lucros. Adam Smith (1776), em Gico Júnior (2012, p.358), mostra os níveis de arrecadação tributária, pressupostos do sistema tributário eficiente:

Todo imposto deve ser planejado de forma que possa retirar e manter fora dos bolsos das pessoas o mínimo possível além daquilo que ele traz para o tesouro público do estado. Um imposto pode retirar ou manter fora dos bolsos das pessoas muito mais do que ele proporciona ao tesouro público das quatro formas a seguir: em primeiro, seu recolhimento pode exigir um grande número de oficiais, cujos salários podem impor um outro imposto adicional às pessoas. Em segundo lugar, ele pode obstruir a atividade das pessoas e desestimulá-las de se aplicarem em certos ramos de negócios que poderiam dar manutenção e emprego a grandes multidões. Enquanto as pessoas forem obrigadas a pagá-lo, ele pode da mesma forma diminuir, ou talvez destruir, alguns dos fundos que poderiam lhes permitir fazer isso com mais facilidade. Em terceiro lugar, pelos confiscos e outras penalidades que esses indivíduos infelizes incorrem ao tentar, sem sucesso, sonegar o imposto, o que quase sempre pode arruiná-los e, com isso, extinguir o benefício que a comunidade poderia ter recebido do emprego de seus capitais. Em quarto lugar, ao submeter as pessoas às frequentes visitas e à odiosa inspeção dos cobradores de impostos, pode-se expô-las a aborrecimentos, vexames e opressões bastante desnecessárias; e embora esse vexame não seja, no sentido estrito da palavra, uma despesa, ele certamente é equivalente à despesa pela qual todo homem estaria disposto a se livrar dele. É por causa de uma ou outra dessas quatro diferentes maneiras que os impostos geralmente são muito mais incômodos para as pessoas do que são benéficos para o soberano.

Diante do exposto, verifica-se que o princípio da legalidade, no que se refere à Administração Pública, passa por releitura, dado o enfoque constitucional e a conseqüente expansão da ideia de normatividade dos princípios; a cada vez mais pautada na hipótese de que a Administração não está adstrita somente ao cumprimento da lei, ao ordenamento jurídico pátrio. Disso compreende-se que as políticas públicas de turismo para que tenham repercussão positiva não bastam



atender suficientemente aos preceitos legais da norma jurídica, devem sobretudo se coadunar com os anseios da sociedade concatenado à delimitação da atuação da gestão pública.

O tema analisado envolve a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento não executado, remetendo-se a Estado de Direito como premissa essencial ao seu desenvolvimento. O Estado de Direito exige pressupostos mínimos ou “*rule of law*”, ou lei à qual o poder estatal se submete, sequer se pode cogitar estar, em face do Estado, submetido a ordenamento jurídico. Todavia a sujeição à lei é insuficiente, há necessidade da separação de poderes para a existência de “freios e contrapesos”, do “juiz natural”, de juiz imparcial, dotado de prerrogativas sobre o exercício da magistratura independente.

Enfim, não pode a lei ser aparentemente respeitada e conflitos, entre administrador e administrados, não dirimidos imparcialmente, sem que a administração seja parte igual às outras. Sem bases, não se tem Estado de Direito, senão arremedo, em aparência de legalidade. Silva (2007, p 45) faz a seguinte consideração crítica:

Se se concebe o Direito apenas como um conjunto de normas estabelecido pelo Legislativo, o Estado de Direito passa a ser o Estado da legalidade, ou Estado legislativo, o que constitui uma redução. Se o princípio da legalidade é um elemento importante do conceito de Estado de Direito, nele não se realiza completamente

Ao Estado de Direito não é inerente o princípio democrático: quando presente, se tem o Estado Democrático de Direito. Inserido na Constituição, o Artigo 1º estabelece que o poder emane do povo, exercido direta ou indiretamente (parágrafo único do Artigo 1º). No Estado democrático, o povo exerce efetivamente o poder pelos representantes, ou, em algumas circunstâncias, diretamente. Faz-se necessário que os direitos fundamentais das cartas políticas sejam efetivamente respeitados. Conforme José Afonso da Silva (1991), os princípios de existência efetiva do Estado democrático de direito são: princípio da constitucionalidade, democrático; da justiça social, sistema de direitos fundamentais, princípio de justiça social, da igualdade, da divisão de poderes, da legalidade e da segurança jurídica.

Importante esclarecer que democracia e constitucionalismo tem conceitos distintos. A relação do Constitucionalismo ao Estado de Direito liga-se à vontade da maioria, à proteção das garantias fundamentais, regulamentado com status de maior de proteção. Entretanto maioria, para Carvalho Netto (2003, p.15),

consubstanciada em eventual maioria, é ditadura. É a negação da própria ideia de democracia, desaguando na inteligência de que o constitucionalismo somente é constitucional se democrático.

Dworkin (2002, p.222), à análise de decisões constitucionais, em contraponto à capacidade de tomar decisões melhores, assevera:

[...] porque é sempre mais justo permitir que uma maioria, e não uma minoria, decida um problema qualquer. Tal postura, contudo, como tem sido frequentemente sublinhado, ignora o fato de que as decisões a respeito dos direitos contra a maioria não são questões que devam, por razões de equidade, ser deixadas a cargo da maioria. O constitucionalismo - a teoria segundo a qual os poderes da maioria devem ser limitados para que se protejam os direitos individuais - pode ser uma teoria política boa ou uma má, [...] e não parece justo ou coerente permitir que a maioria julgue em causa própria. Dessa forma, os princípios de justiça parecem posicionar-se contra o argumento derivado da democracia, e não a seu favor.

Observa-se que analisar a democracia somente, na dimensão da representatividade da maioria, constitui-se erro. A maioria, na democracia, não necessariamente reflete o interesse público como outrora, haja vista que, para se ter democracia – em sua tese mais próxima da ideal - todos os cidadãos são iguais em oportunidade e participação política.

Assim, Dworkin acerta ao afirmar que possíveis colisões, entre democracia e constitucionalismo são ilusórios pela compreensão incorreta de democracia, ou mesmo, ela aproximação da concepção ideal. Desta forma, há que se cuidar em que as análises não conduzam às conclusões parciais de grupos articulados que predominam no cenário político. Dworkin (1995, p. 5-6), diz ser necessário adotar a concepção comunitária de democracia e não apenas a majoritária, à qual insistentemente se dá maior atenção, uma vez que se constrói a noção de povo como entidade distinta e não exclusivamente como mero agrupamento de indivíduos.

O princípio de influência no Estado Democrático de Direito é o princípio da igualdade, que se apresenta como vetor fundamental no Texto Constitucional. A norma jurídica conduz à igualdade perante a lei, porém também à “*equal protection of law*”, ou, à igualdade na lei. O princípio é mola propulsora do Estado de Direito; sem o cumprimento, o exercício da função administrativa fica sem sentido. Não se concebe a função administrativa sob a lei, sem respeitar o princípio da igualdade que é de cabal importância ao entendimento da discricionariedade, o que se verifica

quando a Administração Pública desigualar, age com discrimenes, quando não pode, como em atos administrativos gerais.

Em Dantas (2004), no livro “Problemas de Direito Positivo: Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade”, vê-se o conceito de igualdade na lei – é que a lei quando discrimina, não escolhe aleatoriamente as situações. Tem que haver razoabilidade que justifique. Não havendo não se cumpre o *due process of law*, mas, antes, há *undue process of law*, se não houver a predita razoabilidade das classificações. Igualdade perante a lei, só nas classificações lógicas, razoáveis, obedientes a discrimenes próprios.

O princípio da legalidade está vinculado ao processo legal, na faceta substancial – igualdade substancial - não basta que os administrados sejam tratados da mesma forma. Na verdade, é buscar a igualdade na própria lei, no ordenamento jurídico e nos princípios.

A responsabilidade do Estado, em decorrência do Estado Democrático de Direito, constrói-se sobre pilstras: competências do Estado, funções estatais, e garantias dos administrados. Nesse postulado, se tem o regime jurídico administrativo, com o desdobramento de princípios de boa-fé, de importância vital para o Direito Administrativo, exposto por Gonzalez (1983), no livro “*El principio de la buena fe en derecho administrativo*”. Aos princípios do Estado de Direito corresponde necessariamente a obrigação de se responsabilizar o Estado pelas condutas que atinjam os administrados, lícitas ou ilícitas, assevera Lima (1987).

A responsabilidade do Estado pelos atos omissivos exige verificação de prova da culpa. Mello (2010) mostra que o Texto Constitucional consagra a responsabilidade objetiva: não há como verificar a adequabilidade da imputação ao Estado, na hipótese de omissão, a não ser pela teoria subjetiva. Pelo fato de o Estado não acompanhar a dinâmica da produção territorial, a teoria da Reserva do Possível garante a imputabilidade ao prejuízo causado pela omissão. Atente-se que, para se configurar a responsabilidade estatal pelos danos causados, há de se verificar (na hipótese de omissão) se é de se esperar a atuação do Estado. Se o Estado se omite, há de se perquirir o dever de agir. Ou, se a ação estatal teria sido defeituosa a ponto de demonstrar insuficiência e omissão.

Digno de nota, são as lições de Marques Júnior (2014, p. 07) ao asseverar sobre a intervenção do poder judiciário em políticas públicas. Ensina que o poder judiciário – principal protagonista neoconstitucionalista da judicialização da

política e das relações sociais – é a instituição materializadora das políticas de direitos sociais, tendentes à melhoria de vida dos cidadãos cuja base axiológica repousa na dignidade da pessoa humana. Lembra também que o neoconstitucionalismo nas cortes brasileiras, privilegia a retórica e a dialética, em detrimento das formalidades e da liturgia processual. O que aproxima das bases principiológicas do direito, ensejando debates mais densos sobre ética, moral e filosofia jurídica. Dessa forma, ocorre transferência de poder da esfera do legislativo e do executivo para o judiciário que traduz os anseios da sociedade nas decisões judiciais se adequando às mudanças sociais Marques Júnior (2014, p. 02).

Sarmiento (2010, p.113) ao analisar essa nova visão do Poder Judiciário, esclarece que em movimento diametralmente oposto da insistência na subsunção e no silogismo do positivismo formalista, ou no mero reconhecimento da discricionariedade política do intérprete, na linha do positivismo mais moderno de Kelsen e Hart, o neoconstitucionalismo discute métodos e teorias da argumentação que permitem procura racional e intersubjetiva controlável da melhor resposta para os casos difíceis do Direito. Com valorização da razão prática no âmbito jurídico. Havendo assim, encontro do neoconstitucionalismo com a democracia dialógica de Habermas, ademais, o diálogo torna-se lógico pela mesma cadência da efetivação da democracia pela justiça comunicativa. Significa dizer que o amparo da dignidade da pessoa humana, no contexto social, é realizado de modo a dar o direito de comunicar, discutir, e de decidir o que é melhor, quando da elaboração de normas, assim como, o que é essencial ao caso, na solução de conflitos (SENGIK, 2013, p.02).

Nesse esteio, observa-se que as ações de políticas públicas de turismo quando heterodoxas, leva o agente regulador a promover o crescimento econômico, embora possa parecer ficar à margem de sustentação das garantias fundamentais. Frequentemente as intervenções do Estado são judicializadas tendo como *animus* questionamentos quanto ao processo adotado na consecução de intensões, raramente se questiona uma interferência quanto à motivação política. Significa dizer que o *animus cogente* constitucional de buscar integração regional é desenvolver ação, como a cotejada na dissertação, mas, a política de turismo prescinde de validação judicial, pois o mérito administrativo por mais que seja discutível face a outros, também é garantia legal da administração.

Esses supostos conflitos da atividade executiva heterodoxa com os valores esposados pelos direitos fundamentais é que devem ser considerados na

análise ampla do sistema jurídico econômico do país. A lei por si mesma, superada pelo neoconstitucionalismo, não se faz assente na melhor doutrina.

O ativismo jurídico nas lições de Marques Júnior (2014) tem guarida na Constituição Federal de 1988 do Brasil, e de outras de países latino-americanos, é expoente do neoconstitucionalismo, na medida em que contribui de forma proativa e estabelece compromisso inquebrantável com os valores atinentes à democracia e à cidadania inclusiva, e sobretudo, abriu espaço ao ativismo judicial. Complementa o jurista:

O neoconstitucionalismo inclusivo serve de supedâneo para diversos temas do Direito Constitucional contemporâneo, quais sejam: ativismo judicial, judicialização das relações jurídicoprivadas (eficácia horizontal dos direitos fundamentais), conformação de políticas públicas pelo Poder Judiciário em matéria de direitos fundamentais (tema até então reservado com exclusividade aos Poderes Executivo e Legislativo), uso dos princípios na construção de uma nova hermenêutica constitucional e utilização da ponderação (proporcionalidade em sentido estrito) na solução de casos envolvendo conflitos entre direitos fundamentais. No atinente à delimitação conceitual observa-se que não existe um modelo padronizado de Neoconstitucionalismo uma vez que existem várias facetas de entendimento e compreensão do aludido movimento que apresenta como contexto epistemológico o pós-positivismo (MARQUES JÚNIOR, 2014, p. 11-12).

Entretanto, o Estado ao fortalecer a economia investindo em ações de desenvolvimento, cria estruturas e atrativos econômicos sociais com o fito de neutralizar as crises e promover oportunidades de crescimento. Arienti (2006, p. 05) que também promove ideias neoconstitucionalistas, reforça que essas ações na mesma proporção que contribui para a transformação das estruturas econômicos, sociais prepara o sistema para a acumulação de capital, melhorando a condição da sociedade.

Arremata Marques Júnior (2014, p.15) afirmando: “impõe-se desafios ao Estado Juiz em que pese a mudança de paradigmas no tocante a superação da função eminentemente garantista para a função promocional no que se refere a realização de políticas pública de direitos fundamentais sociais com o escopo de construção de democracia inclusiva e cidadã”. O compromisso transcende às questões de direitos sociais, e aloca-se nas implementações de equipamentos de infraestrutura de turismo o Estado também está presente nesse jaez democrático. Assim, a capacidade de realização de políticas públicas necessariamente passa pela análise do poder judiciário que o torna proativo e compromissado com as metas estatais.

Desta forma, o Estado Juiz ao julgar as ações de governo se vale da teoria da “reserva do possível”, dentre outras que balizam o papel do poder judiciário. A este propósito disserta:

Por meio da teoria da reserva do possível, encontra-se a proteção aos interesses da Fazenda Pública. À luz da corrente ora em comento, os recursos financeiros são limitados. As políticas públicas promovidas pelo Poder Público devem respeitar os limites orçamentários na realização dos direitos sociais. Existe uma opção dos agentes políticos, que tem como pressuposto a escassez de recursos orçamentários estatais. Já que todos os anseios coletivos não podem ser atendidos, são feitas as escolhas pelos gestores estatais. Trata-se do posicionamento mais tradicional, e, por via de consequência, encontra-se em decurso de defasagem, entretanto, não traduz apenas um demérito. Por maior que seja o compromisso com a efetivação das políticas públicas, é inegável que o controle do orçamento estatal é um dos pilares do Estado Social e Democrático de Direito, por isso as condições materiais influenciam de maneira direta a materialização dos direitos sociais. É defasada a ideia da efetivação das políticas públicas a depender apenas dos Poderes Executivo e Legislativo, com a exclusão do Poder Judiciário. O compromisso com a implementação dos direitos sociais é estatal, cabendo a cada um dos poderes constituídos a assunção do compromisso funcional em bem desempenhar as suas funções em prol dos interesses e bem-estar coletivos (MARQUES JÚNIOR, 2014, p.20).

Tem-se que o princípio da responsabilidade do Estado aparece como consequência lógica do princípio da legalidade. As prerrogativas especiais dadas à Administração impõem a responsabilidade objetiva do Estado que decorre do princípio da igualdade, da divisão equânime das cargas públicas. E mais: a responsabilidade por atos públicos não se confina aos comissivos, mas também se estendem aos omissivos.

Exclui-se também a responsabilidade estatal em hipóteses de força maior, se houver, por acaso, terremoto de graves proporções, absolutamente incontrolável e inevitável, não se obriga o Estado a indenização. Responsabilidade por dano, decorrente de planejamento administrativo - concerne à responsabilidade estatal por ato de planejamento, quer seja econômico ou urbano. E Silva (2007), no texto “Responsabilidade por dano decorrente do planejamento”, em 1981, no “III Congresso de Direito Administrativo”, afirma:

Fica assim claramente visto, que, nos regimes de corte democrático, o primeiro problema jurídico que o planejamento projeta no plano lógico - o da sua admissibilidade em face da Constituição - é hoje, senão uma indagação de valor puramente histórico, pelo menos uma questão de simples medida. Efetivamente, não se discute mais que o planejamento seja possível dentro dos regimes democráticos. O que se pode discutir é se determinado plano, sob suspeita de violar direitos e garantias individuais, será ou não conciliável com a Constituição (p.237).

Assim, o Estado não pode deixar de indenizar quando provoca danos ao administrado, por descumprir planos a que se obrigara. Refere-se a três tipos de planos: indicativos, em que não há nota de obrigatoriedade; incitativos ou estimulativos e a responsabilidade depende do que tiver sido feito; planos imperativos. Nos incitativos e imperativos há responsabilidade estatal. Nos meramente indicativos, cogentes para a pessoa pública, Art. 174 da Constituição da República:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Aos indicativos, o governo apenas assinala a direção, sem qualquer compromisso, deixando a ação à iniciativa privada. De outra parte, planos incitativos, o Governo não somente sinaliza, mas faz parceria com a iniciativa privada para alcançar objetivos. Não há apenas indicação, mas negociações com definição de medidas, incentivos para a iniciativa privada colaborar. Os planos imperativos falam por si, ou seja, a própria expressão define-os e devem ser observados. Afere-se a conduta estatal para verificação se há de se colocar excelência e se o dano causado decorre de ato lícito ou ilícito. Todavia, mesmo lícito, dependendo das circunstâncias, poderá haver responsabilidade estatal. Ainda em governos com preocupação social, não se justificam mudanças não criteriosas a pretexto, à invocação do interesse público, chamado a contexto sem qualquer suporte.

Os princípios de segurança jurídica, lealdade e boa-fé são primordiais na verificação de ter a Administração permanecido dentro de lindes de sua competência discricionária, ao tomar decisões administrativas de cunho político. A segurança jurídica e a certeza do direito são princípios de Estado que se pretenda democrático de direito.

Fazem efetivamente parte da possibilidade de existência do "*due process*" também o princípio da *razoabilidade*, implícito na Constituição e de cabal importância, no que concerne à intervenção do Estado em políticas de domínio econômico. É por meio da razoabilidade das decisões tomadas que se contrastam atos com administrativos e se verifica se estão em conformidade com o Direito. O administrador, quando valora situações concretas, depois da interpretação, toma por base princípios do direito, à luz da razoabilidade que se atrela à congruência lógica,

entre situações postas e decisões administrativas, entre necessidades da coletividade, legitimidade, economicidade, isto é, relação custo e benefício.

O princípio da proporcionalidade implica que as medidas da Administração estejam em direta adequação de necessidades administrativas. Somente se sacrificam interesses individuais, em função de interesses coletivos, na medida da estrita necessidade, realmente indispensável à implementação de necessidade pública. Assim, a presença do Estado é ampla em todos os países e estende-se em quase todos os âmbitos da vida do povo, com função de agente integrador e promotor do desenvolvimento global do território, regularizador, fiscalizador e articulador de políticas setoriais. Além de intervir nas áreas fiscal e financeira e de desenvolvimento da infraestrutura de apoio reestabelecendo condições favoráveis às operações do setor privado, promovendo marketing; e pesquisas para formação de banco de dados estatísticos e informações necessárias ao desenvolvimento do turismo. No campo das ciências políticas, as discussões são complexas acerca do Estado, com reticências, Bobbio (1999, p.74) explica que:

Com o nascimento da propriedade individual surge a divisão do trabalho, com a divisão do trabalho a sociedade se divide em classes, a classe dos proprietários e a classe dos que nada tem, com a divisão da sociedade em classe surge o poder político, o Estado, cuja função é essencialmente a de manter o domínio de uma classe sobre a outra recorrendo inclusive à força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classes se transforme em estado de permanente anarquia.

O Estado apresenta-se mediador de necessidades das classes sociais e interesses de todos, mas o fato é que sempre se alia a uma delas. Como organização sobreposta à sociedade, com incumbência de manter a paz social, garante estabilidade e segurança a vida individual. Agrega instituições no campo político administrativo para gestar o território delimitado onde vive um povo que constitui a nação.

Ao Estado Moderno, introduzido por Maquiavel, filósofo precursor da Ciência Política e primeiro ordenador dos fundamentos do Direito Público Moderno, registrado no livro: “O Príncipe”, publicado em 1513, atribuem-se-lhe domínios sobre o império e os homens, são repúblicas ou principados: com significado de unidade política territorial”. O Estado, além de poder, possui elementos constitutivos que são o cerne da formação: povo, território e soberania, para execução dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, por meio de políticas sociais e econômicas. Montesquieu (2000, p. 168) explica que:



Estaria tudo perdido se uma mesma pessoa, ou um mesmo corpo seja de príncipe, nobres ou do Povo, exercesse os três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

A partir do século XIX, o Estado faz-se liberal e democrático, garante direitos civis, porém exclui pobres e mulheres do direito ao voto, na segunda metade do século XX, o Estado social-democrático protege direitos sociais e cria políticas de desenvolvimento econômico como mostra Bresser-Pereira (2009, p. 40; 45):

Começou autoritário e patrimonial nos séculos XVI e XVII: era o Estado absoluto organizando monarquias patrimoniais. No século XIX, tornou-se liberal e burocrático: o Estado liberal impôs o estado de direito e garantiu os direitos civis, ou seja, os direitos à vida, à liberdade e à propriedade privada, mas permaneceu autoritário, pois os pobres e as mulheres não votavam. Na primeira parte do século XX, a transição para a democracia estava completada: foi a época do estado liberal, da democracia elitista ou liberal e, ainda, da administração burocrática. Na segunda parte deste século, o Estado se tornou social-democrático, protegendo os direitos sociais e promovendo o desenvolvimento econômico; a administração continuou sendo burocrática, mas assumiu um caráter desenvolvimentista; a democracia passou a ser social ou plural, mais do que simplesmente liberal. No início do século XXI, o estado almeja tornar-se social-liberal e republicano; a democracia almeja se tornar participativa ou republicana; e a administração almeja se tornar gerencial, ou inspirada nos princípios da nova gestão pública.

O Estado de Direito Liberal institucionaliza-se após a Revolução Francesa de 1789. Rocha (1995) e Sundfeld (2015) são unânimes em afirmar que são básicas do estado moderno liberal: a não intervenção do Estado na economia, vigência do princípio da igualdade formal, adoção da Teoria da Divisão dos Poderes de Montesquieu, supremacia da Constituição como norma limitadora do poder governamental e garantia dos direitos individuais.

Na vida brasileira, muitas vezes, a liberdade é apenas de cunho formal, é que a classe pobre não tem acesso às liberdades ou direitos básicos fundamentais, posto que, no capitalismo, predomina a desigualdade. O Estado é, em sentido amplo, conjunto de relações administrativas, políticas, econômicas e sociais. Em sentido restrito, conjunto de agências do poder público propriamente dito.

Território é conceito basilar da dissertação pois políticas públicas são territorializadas e assim se recorre a Haesbaert (1997) que sinaliza três vertentes de conceitos de território: jurídico-política, pelas delimitações e controle de poder, especialmente de caráter estatal; culturalista: vista como produto da apropriação resultante do imaginário e/ou identidade social com o espaço; e econômica

destacada pela desterritorialização como produto do confronto entre classes sociais e “relação capital-trabalho”. O autor afirma que o mais comum são posições múltiplas, compreendendo sempre mais de uma das vertentes (1997, p. 39-40). Território é o conceito de abrangência política, e, em qualquer acepção, relaciona-se a poder político. É conceito que apresenta variedade de embates entre organizações sociais, agentes econômicos e representantes políticos, daí o Estado regulador. Mann (1992) alerta que o Estado é apenas um dos reguladores do espaço. Existem, nos territórios, o que Max Weber (1864) denomina elementos do Estado, ou seja, conjunto diferenciado de instituições e funcionários, expressando centralidade, no sentido de que as relações políticas se irradiam do centro para cobrir área demarcada territorialmente. Assim, território é conceito fundante da base teórica da dissertação e exige diferenciar elementos distintivos do espaço político como: ser delimitado por regras e estratégias do poder político; ser espaço de interesse de grupos por isso gerador de conflitos, normas, controles e coerção legitimados pelos atores sociais.

O espaço político demarca território onde interesses se articulam e ações se realizam com efeitos abrangentes, em relação à sociedade e ao próprio espaço, onde há possibilidades de recurso, com necessidade de coerção, pela lei ou força legítima (CASTRO, 2005). Diz Mann (1992) que as relações do Estado se apresentam de forma despótica e infraestrutural, sendo que o poder infraestrutural “se apresenta como a capacidade do Estado de realmente penetrar na sociedade civil e implementar logisticamente decisões políticas por todo seu domínio”. Mann (1992, p.169). A penetração na sociedade dá-se pelos meios de regulação criados pela autonomia concedida pela própria sociedade. Evans (2004, p.48) apresenta a autonomia e a inserção social inter-relacionadas com territórios e Estado.

A questão de como a autonomia e a inserção social podem ser eficientemente combinadas é ainda mais complicada pelo fato de os Estados e as estruturas sociais serem mutuamente determinantes. Por um lado, a presença de grupos sociais organizados com algo a ganhar com o processo de transformação reforça a perspectiva de sustentação do Estado burocrático transformador. Por outro, as burocracias eficazes reforçam as perspectivas de que o empresariado emergente se transforme efetivamente em grupos sociais organizados.

Território remete à apropriação, uso e dominação do espaço pelo Estado, empresários, famílias, população que constroem, modificam e fortalecem relações de poder e de identidade, com determinado e delimitado espaço de lugar. A

pluralidade de grupos e classes sociais contribui na diversidade e divergência de interesses, produzindo conflitos espaciais. As políticas econômicas e turísticas materializam territorialidades pelas racionalidades hegemônicas, em conflito com interesses contra hegemônicos. Santos (1996, p.45) ensina que:

Território vincula-se às condições existenciais e vivenciais de seres vivos, em especial, dos humanos. Territórios são espaços de co presença, vizinhança, intimidade, emoção, colaboração, cooperação e assim, propício à solidariedade, no cotidiano, tanto mais intensa quanto maior a proximidade entre pessoas.

As atividades econômicas, assim como o turismo, selecionam e promovem a produção e transformação de espaços, de acordo com o jogo de interesse de grupos. A apropriação de territórios, entretanto, não se dá apenas pelos grandes empreendimentos, mas pela população, ricos e pobres reforçando o modo de produção desigual. Paralela à produção territorial tecnificada e de ponta, existe a emergência de produção de grupos periféricos, com lutas e formas de resistência às imposições hegemônicas sobre territórios.

A territorialização do espaço implica apropriação, delimitação e controle do espaço. Nele, ocorre a materialização das relações sociais de poder e, assim, produção de territórios, em dinâmicas contraditórias. A materialização das relações de poder, no espaço físico, produz território que, conforme Egler (1995, p.125), “pressupõe a existência de relações de poder, sejam definidas por relações jurídicas, políticas ou econômicas”. E Souza (1995, p.78) acrescenta que os territórios se destacam “fundamentalmente como espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. Assim, o Estado com autonomia responde às questões das implementações espaciais que ocasionam ações conflituosas, muitas vezes constituídas como políticas públicas.

Política pública é o “conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade, formadas por ações para satisfazer o interesse público e direcionadas ao bem comum” (DIAS, 2003, p.121). Respondem a necessidades da sociedade e servem de apoio às atividades econômicas de modo geral. Na Metrópole fortalezense e em territórios turísticos, em especial no litoral, o turismo é implementado pelas políticas públicas assim como privadas, urbanas e territoriais.

Obras públicas se constroem para viabilização de turismo desde estradas, aeroportos e prédios. As políticas públicas são territoriais e dotam o

território em equipamentos que facilitam a apropriação dos espaços pelos diferentes sujeitos sociais. Prerrogativas garantem o caráter público dos espaços, de modo a regular o uso pelos diferentes sujeitos sociais. Entre usos do território, estão inclusas práticas de lazer e turismo.

Estudos de Souza (2006) esclarecem o conceito de políticas públicas e orientam a dissertação. Diz a estudiosa que, a partir de políticas de desenvolvimento, as políticas públicas, econômicas e sociais ganham visibilidade. E, no contexto do desenvolvimento, surgem novas visões do papel de governos que substituem políticas keynesianas pelas políticas restritivas de gastos. Muitos países não conseguem formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente questões de formulação de políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento econômico e promovam situação digna de grande parte da população. Souza (2006) explica que o pressuposto analítico que consolida os estudos sobre políticas públicas é que em democracias estáveis, o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de análise pelos pesquisadores.

Na área do governo, políticas públicas são ações de governos, de valorização da tecnocracia e predominância de técnicos em execuções de ações. Diz a estudiosa (2006) que McNamara, nos EUA, estimulou em 1948, a criação da Rand Corporation com recursos públicos, precursora dos *think tanks*<sup>8</sup>. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e decisões do governo, sobre problemas públicos, se expande para áreas da produção governamental, e chega à política. E que, na área de políticas públicas são pioneiros os teóricos H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUSA, 2006).

Laswell (1936), segundo Souza (2006), introduz a expressão *policy analysis* - análise de política pública, nos anos 1930, como forma de conciliar conhecimento científico com produção de políticas dos governos e como forma de estabelecimento de diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957), segundo Souza (2006) introduz o conceito de racionalidade limitada de decisores públicos (*policy makers*), argumentando que a limitação da racionalidade deve ser minimizada pelo conhecimento racional. E que a

---

<sup>8</sup> *Think tanks* são organizações ou instituições que atuam no campo dos grupos de interesse, produzindo e difundindo conhecimento sobre assuntos estratégicos, com vistas a influenciar transformações sociais, políticas, econômicas ou científicas sobretudo em assuntos sobre os quais pessoas comuns não encontram facilmente base para análises de forma objetiva. [1] os *think tanks* podem ser independentes ou filiados a partidos políticos, governos ou corporações privadas.

racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas de informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão e auto interesse dos que decidem. Mas a racionalidade, para Simon, é maximizada até o ponto satisfatório, pela criação de estruturas que enquadrem o comportamento dos atores e modelem o comportamento na direção de resultados desejados, impedindo a busca de maximização de interesses próprios.

Lindblom (1959, 1979), conforme Souza (2006), questiona a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propõe a incorporação de variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, relações de poder e integração entre diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente fim ou princípio. Assim, as políticas públicas precisam incorporar elementos à formulação e à análise, além de questões de racionalidade, o papel das eleições, de burocracias, dos partidos e de grupos de interesse. As políticas públicas recebem inputs de partidos, da mídia e dos grupos de interesse que influenciam resultados e efeitos, referenciadas às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz, afirma Sousa (2006).

A última categoria turismo vincula-se ao setor terciário, não é indústria, mas assim chamado em políticas públicas e privadas. Vinculado ao terciário, mobiliza atividades do setor primário e secundário. Considera-se promotor de desenvolvimento socioeconômico, pois mobiliza atividades econômicas, atrai divisas que impactam a balança de pagamentos, não é mera atividade econômica, mas política econômica de desenvolvimento, assegura Coriolano (2006).

Acrescenta a autora que o turismo é atividade-chave da modernização contemporânea e privilegia relações sociais típicas da sociedade de consumo, ao transformar o lazer em mercadoria a ser consumida em viagens realizadas por quaisquer motivos, pressupondo consumo. Atividade que gera empregos, reproduz e acumula lucros, segue a lógica do capital, e, assim, os benefícios do turismo convencional e dos empreendimentos formais são restritos à pequena parcela da população, empresários e turistas, enquanto excluídos de eixo rico e mercadológico criam o turismo alternativo, atendendo aos de menores poder aquisitivo.

Turismo é atividade que se concretiza quando as pessoas entram em contato com lugares, paisagens e territórios turísticos (CORIOLANO; VASCONCELOS, 2014, p. 21). A atividade é considerada um produto de

exportação, capaz de ser tratada como mercadoria do comércio exterior e de geração de riquezas e rendas. Por isso,

O turismo ocupa importante papel no conjunto de relações e políticas econômicas do Ceará e insere-se na dinâmica da mundialização do capital como atividade de expansão do capital industrial, concorrente do capital financeiro, que comanda cada vez mais os serviços e as formas de repartição e destinação das riquezas, apropriando-se de territórios de baixa valorização pelo capital (CORIOLANO; VASCONCELOS, 2014, p. 143).

Afirma Coriolano (2006), com base em Chesnais (1996) que neste contexto os serviços tomam dianteira aparente da indústria, e o turismo emerge na reestruturação do capitalismo. Grande parte dos serviços é oligopolista de alta concentração de capital. As multinacionais prestadoras de serviços encontram formas e combinações de investimentos, em acordos, cooperações e parcerias.

O turismo convencional é dominado pelo capital das grandes redes de hotéis, *resorts*, agências de viagens com concentração de renda, voltado à demanda de consumo de lazer. No eixo alternativo, está o turismo comunitário, com atividades desenvolvidas pelas comunidades, que mobiliza turista de menor poder aquisitivo. Conhecido por turismo solidário, de base local, comunitário, alternativo, entre nomes, por incluir comunidades em atividades produtivas do turismo, reduzindo desigualdades sociais (CORIOLANO, 2006).

As comunidades tradicionais criam novas formas de lazer e turismo de resistência ao turismo hegemônico. O comunitário envolve comunidade e pessoas excluídas do convencional que buscam também inserção no mercado. São pequenas pousadas, micro negócios, que têm feito crescer a procura de turistas. É a compreensão de Coriolano (2006) sobre política alternativa de turismo.

Considerando que os sujeitos hegemônicos: Estado, empresários e sociedade são responsáveis pelas políticas públicas, privadas e alternativas de turismo o Estado e mercado passam a imprescindíveis na execução de políticas que tornam o turismo atividade hegemônica, em consonância com o Nordeste. Pois, no contexto de políticas de turismo, formam-se Arranjos Produtivos Locais (APL) no turismo.

A Organização Mundial de Turismo (OMT) oficializa o conceito de turismo para viabilização dos negócios afirmando que “turismo compreende as atividades desenvolvidas por pessoas que viajam e ficam em diferentes lugares fora do seu ambiente habitual, por um período inferior a um ano para o tempo de lazer, negócios e outros” (OMT, 2005).

Turismo é fenômeno com diversas possibilidades de abordagem, podendo definir-se sob enfoques geográfico, jurídico, técnico, sociológico, ambiental e econômico. Paiva (2012, p. 1018) acrescenta:

O turismo, na relação com as demais atividades econômicas, é uma atividade social que possibilita a reprodução do modo de produção capitalista, respaldado pelo processo de globalização que dilui as barreiras do espaço e do tempo, incorporando diversos lugares a essa lógica, mesmo que essas localidades não desempenhem nenhuma função no sistema produtivo industrial.

Atividade com papel de destaque no mundo contemporâneo, o turismo atende a diversos interesses, em especial o do turista e dos empresários que oferecem serviços e o governo que busca o desenvolvimento do território.

O turista busca experiências e satisfações espirituais e físicas, os integrantes da cadeia produtiva do turismo buscam lucro financeiro, o governo considera o turismo um fator de riqueza para a região e os residentes veem a atividade como geradora de empregos e promotora de intercâmbio cultural (IGNARRA, 2003, p. 43).

O turista é relacionado à pessoa que coleciona sonhos, lugares, amigos, suvenires, carimbos no passaporte e isso lhe proporciona felicidade e qualidade de vida, afirma Coriolano (2006). Conceituando turismo, Pearce (2003) enfatiza que:

Turismo é uma atividade que diz respeito essencialmente a pessoas e lugares: a lugares que um grupo de pessoas deixa, visita ou que nele está de passagem; a outro grupo de pessoas, as que tornam possível a viagem, e outras ainda, aquelas com as quais cruzará pelo caminho (p. 25).

E, assim, a possibilidade de realização de atividades turísticas no universo de transações socioeconômicas, quanto à oferta de atrativos turísticos e à demanda de turistas, ocorre em lugares que podem ser comunidade, cidade ou país. O mercado turístico é fatia de transações comerciais que atendem ao apelo de consumo de lugares e de territórios, em viagem de lazer, para visitação de bens patrimoniais, culturais e históricos ofertados.

Exige gestão administrativa de empresa turística ou da MetrÓpole, o que implica capacidade de os gestores utilizarem recursos disponíveis para administração adequada da cidade, negócios e empreendimentos, em confirmando ideias de Peter Drucker (1994) de que gerenciar é substituir músculos por pensamentos, folclore e superstição por conhecimento e força por cooperação.

## 2.2 PASSOS DA PESQUISA

Para a realização da dissertação difícil foi chegar ao objeto conciliador entre Direito e Turismo. Concebida a definição, meses de teorização, construindo o referencial teórico de explicação do tema. Livros, e artigos foram consultados utilizando-se teorias e conceitos de estudiosos e cientistas da ciência do Direito e do Turismo e de ciências afins que tratem de conceitos pertinentes ao tema que ajudarão na reflexão acerca do problema com desvendar a realidade fática na construção do objeto em cotejo.

A pesquisa institucional realiza-se junto aos órgãos e entidades de turismo no Estado do Ceará (IPECE, SETUR, SEINFRA), e consultas documentais ao Ministério do Turismo e Ministério Público que trabalham com projetos que envolvem o turismo, com visita às obras paralisadas e de difícil acesso, limitando o acesso ao empreendimento, não, contudo, ao processo público do Acquário Ceará.

O método dialético verifica o dinamismo da realidade, as contradições e conflitos de processos, de forma contextual e não isolada. Privilegia análises de experiências, processos históricos, discussões filosóficas, econômicas, administrativas. Na dialética, as coisas não se analisam apenas no conjunto material do objeto, mas nos movimentos, debates, pontos de vistas e discussões em entorno do objeto investigado: o caminho da investigação.

Pode-se considerar, sob perspectiva mais atualizada da análise do discurso, que o exame aqui pretendido, busca compreender as ideias antagônicas e as contingências de identidade, caracterizadas pela ausência de situação ideal onde tudo é perfeito, assim como das certezas<sup>9</sup>, Laclau e Mouffe (2001). Ademais, não tem condão da verificação da verdade justificada no empirismo ou mesmo de comprovação fundada no racionalismo.

A análise pondera, sobretudo a nova realidade das sociedades contemporâneas, como Lopes (2013, p. 8,9) acertadamente afirma *in verbis*:

---

<sup>9</sup> Para Prigogine (1996), as escolhas, as possibilidades, as incertezas, são ao mesmo tempo uma propriedade do universo e próprias da existência humana. Abrem novas perspectivas para a ciência e uma nova racionalidade, aonde verdade científica não mais é sinônimo de certo ou determinado e o incerto e o indeterminado não podem mais ser associados à ignorância. Desta forma, o que deve ser predominante no pensamento da ciência moderna é a compreensão de que o ser e a estabilidade cambiaram-se com a evolução e a mudança.



Talvez isso também se deva ao aprofundamento das características pós-modernas nos tempos em que vivemos. Um tempo de fim das utopias e das certezas, de desmoronamento da ideia de verdade centrada na prova empírica, na objetividade, na natureza ou na evidência matemática. Um tempo de explosão das demandas particulares e das lutas da diferença, de aceleração das trocas culturais e dos fluxos globais, de compressão espaço-temporal. Estamos aqui e ao mesmo tempo estamos noutro lugar e outros lugares e tempos estão em nós, fazendo com que relativizemos a ideia de passado e a de futuro, já que narramos a nossa vida tendo em vista um passado que inventamos e um futuro que projetamos, passado e futuro que não são os mesmos nos diferentes lugares.[...] Esse cenário, usualmente chamado pós-moderno, mas que também é denominado modernidade líquida, fluida, instável, tardia, leva à construção de outras formas de compreender o social.

Acrescente-se, nesse sentido, a importância do abandono dos postulados essenciais pré-concebidos, buscando problematizar inclusive a próprias bases da análise pós-crítica, suas condições de possibilidade e de impossibilidade. Não tem condão de realizar avanço linear, não é evolução ou superação, a supor que os traços do movimento ou da escola de pensamento questionados são apagados. Essa reconfiguração pode ser correlacionada à própria desconstrução dos princípios que sustentam determinado movimento ou escola de pensamento.

### 3 DIREITO ADMINISTRATIVO E ORDEM CONSTITUCIONAL NA RELAÇÃO COM O DIREITO DO TURISMO

O Direito Administrativo tem origem na França Pós Revolução (1789), período de insatisfação popular com o *status quo* de regime monárquico, em que movimentos revolucionários criam ideais de Estado livre, fraterno e igualitário, consagrado pela história com o lema *liberté, égalité, fraternité ou la mort*. O tempo se encarrega de consolidar as ideias de *liberté, égalité, fraternité*, integrando à ordem jurídica francesa os ideais de garantia do cidadão, dando-lhes proteção. Assim, institui-se o Estado de Direito francês, na compreensão de que, ao passo que o Estado cria o direito, deve sujeitar-se a ele (TEMER, 2012).

Não obstante ao período pós-revolucionário, a atividade de administrar a coisa pública se faz presente em sociedades organizadas, independentes do regime jurídico adotado. A *res publica* era tratada distintamente da forma dos particulares em atividades e em relação ao patrimônio. A ruptura com o antigo regime não foi suficiente para incorporar nova gestão administrativa capaz de trazer implementação imediata dos princípios revolucionários na administração pública. A evolução é gradual na medida que se moderniza e criam-se órgãos da nova administração. Nesse sentido, Meirelles (1996, p 258), em exegese histórica assevera:

A revolução (1789), imbuída de liberalismo e coisa da independência dos poderes, pregada por Montesquieu, encontrou ambiente propício para separar a justiça comum da administração, como que atendeu não só ao desejo de seus doutrinadores como aos anseios do povo já descrente da ingerência judiciária nos negócios do Estado. Superaram-se os Poderes. E, extremando os rigores dessa separação, a Lei, de 24.8.1790, dispôs: "As funções judiciárias são distintas e permanecerão separadas das funções administrativas. Não poderão os juizes, sob pena de prevaricação, perturbar de qualquer maneira, as atividades dos corpos administrativos. Firma-se assim na França o sistema do administrador juiz, vedando-se à justiça comum conhecer de atos da administração, os quais se sujeitam unicamente à jurisdição especial do *contencioso administrativo*, que gravita em torno da autoridade suprema do Conselho de Estado, peça fundamental do sistema francês. Essa orientação foi conservada na forma administrativa de 1953, sendo mantida pela vigência da constituição de 4.10.58. No sistema francês todos os tribunais administrativos sujeitam-se direta ou indiretamente ao controle do *Conselho de Estado*, que funciona como juízo de apelação (*judge d'appel*), como juízo de cassação (*judge de cassation*) e, excepcionalmente como juízo ordinário e único de determinados litígios administrativos (*judge de premier et dernier ressort*) pois que dispõe de plena jurisdição em matéria administrativa.

A criação do Conselho de Estado inaugura a jurisdição administrativa para a solução das questões do Estado e cidadão. E nem mesmo o Poder Judiciário

tem competência para intervir na jurisdição administrativa sob pena de prevaricação. A Administração Pública vinculada à lei.

Pela influência da Revolução Francesa, no Brasil, surgem movimentos contra a Coroa Portuguesa a exemplo, a Inconfidência Mineira que se rebelava contra os excessos de exação de impostos da Coroa. Enquanto, em países do Velho Mundo, ideais de liberdade e separação dos poderes, como instrumento de controle político administrativo, são vivenciados, no Brasil, persiste o expansionismo colonial, que será a globalização do período. Hodiernamente, posturas imperialistas representam forma atemporal do capitalismo moderno (BARROS; GIAMBIAGI, 2008). O novo modelo de separação de poderes veio *a posteriori* com a Constituição Imperial de 1824, influenciada pela doutrina do constitucionalista liberal-conservador francês *Benjamin Constant de Rebecque* (MEIRELLES, 1996).

Passados 102 anos da Revolução Francesa, o Brasil inspirado na Constituição Americana de 1787 e no modelo francês, em 1891, promulga a primeira Constituição essencialmente republicana que vigora no período da República Velha. Abolia-se a estrutura unitária do governo monárquico, que reconhece entes federados autônomos com independência política administrativa. Adota-se a separação tripartite dos poderes, com extinção do poder moderador. Vale ressaltar que o modelo brasileiro de então admitiu a rediscussão de querelas administrativas pelo Poder Judiciário, ou seja, que os conflitos entre a Administração Pública e os administrados podiam ser revistos em juízo. Diferente do modelo francês, em que não há ingerência do judiciário. Bucci (2000, p. 134) explica essa singularidade do direito brasileiro *in verbis*:

a estrutura adotada pelo direito brasileiro – inspirada basicamente no modelo francês, embora substituindo a sua peça chave, o contencioso administrativo, pela revisão judicial, por influência declarada do direito dos Estados Unidos, no bojo da constituição republicana de 1891 – ao mesmo tempo em que representou importante garantia contra a arbitrariedade governamental, tem sua parcela de responsabilidade pela tibieza do Estado brasileiro no âmbito interno ou, dito de outro modo, pela reduzida efetividade do papel da administração pública na coordenação da ação do Estado e dos atores sociais na direção do desenvolvimento coletivo do povo do Brasil. Não se pretende negar o papel destacado do direito administrativo brasileiro na estruturação de uma Administração Pública em moldes racionais, provida de um instrumental institucional que, pelo menos na forma, é do mesmo tipo daquele que nas democracias dos países desenvolvidos tem sido relevante para a submissão dos governos à lei e o controle dos atos da administração tanto pelo poder judiciário, como pelas estruturas peculiares do direito administrativo, como é o caso do conselho de estado, na França.

Daí a importância do Direito Administrativo na condução da máquina pública, assegurando aos administrados grau maior de controle e segurança, na prestação dos serviços públicos. Assim, a administração é o Estado em ação tendo como baliza regras jurídicas editadas pelas câmaras legislativas representando a vontade do povo. É a aplicação direta de leis, em estreita observância consoante a Constituição, admitindo certa liberdade do gestor público, no que tange ao motivo e objeto como requisito indispensável do ato administrativo. A Administração Pública aprimora-se, resultando na forma atual que, apesar dos desajustes e fragilidades quanto à efetividade dos serviços públicos de qualidade, representa avanço substancial, no que se refere ao controle e gestão.

No turismo, a matéria não tem comportamento distinto. A consecução de políticas públicas de turismo está intrinsecamente ligada à gestão administrativa, assim como a elaboração de projetos de governo com metodologias de avaliação que garantam eficácia dos resultados. A gestão administrativa é um sistema interligado, e assim, não basta o sucesso de um, mas dos mecanismos, em diálogo uníssono sobre objetivos comuns.

Há certa dificuldade de estabelecimento da relação entre direito, turismo e desenvolvimento. Entretanto um depende de outro, em existência simbiótica que, embora diferentes, convivem em conflitos e debates constantes. O turismo gera desenvolvimento, as leis precisam ajudar. O Direito regula diferentes atividades, do primeiro setor, prestação de serviços públicos, sociais e políticos, e no segundo, economia. A intervenção do Direito, na organização da sociedade tem o esforço de buscar a efetivação da prestação do serviço público e garantias fundamentais positivadas da Constituição.

Dessa forma, regras jurídicas estáveis desempenham papel regulatório e de controle. Simbolizam para o turismo que jurisconsultos chamam de segurança jurídica. É fator elementar de desenvolvimento atrair investidores e sujeitar todos a tratamento isonômico. A estabilidade jurídica de decisões judiciais e de imutabilidade da legislação é fator decisivo de crescimento do turismo.

O turismo, no Brasil, não pode ser visto como atividade de risco. Há que se criar ambientes favoráveis ao seu desenvolvimento, no campo de políticas públicas e no controle administrativo das atividades econômicas, estimulando-se o desenvolvimento do País, em especial do Ceará, via turismo. O desenvolvimento *lato sensu* e a organização do Estado para efetivação dos serviços públicos.

Analisa-se estrutura e organização constitucional da Administração Pública como instrumento de políticas de turismo, ou de meios indispensáveis ao interesse de desenvolvimento do turismo.

O turismo está inserido na Constituição de 1988, no Título VII, que trata da ordem econômica e financeira, Capítulo I, dos princípios gerais da atividade econômica. Compreende-se (Art. 180) que é de responsabilidade dos federados a promoção do turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. Nesse sentido, entes federados se cooperam em busca de objetivos, especialmente elencados no art. 3º da Constituição Federal de 1988, com os objetivos da nação.

O dispositivo supramencionado é matéria de reserva legal, em níveis da administração pública, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios que fomentam o desenvolvimento por lei em sentido estrito, incluindo o turismo como vetor da atividade econômica e fator de desenvolvimento social. Desta forma, a regulação do setor é dever constitucional.

Cumpra-se afirmar que a Administração Pública, em sentido orgânico subjetivo, se divide em administração pública direta e indireta. Direta, representada pelos entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Indireta na figura das Autarquias, Fundações Públicas, Sociedade de Economia Mista e Empresa Pública. Os órgãos integrantes da administração pública direta assim como entidades administrativas integrantes da administração indireta desempenham função política atendendo às orientações, plano de governo e função administrativa em sentido estrito no desenvolvimento das atividades.

Estado brasileiro e atividade administrativa organizam-se conforme a evolução da organização político-administrativa que, no caso brasileiro, se dá pela descentralização de poder preexistente unitário e soberano e constituição de Estados Federados cuja formação leva em consideração processos históricos do Estado brasileiro, com abolição do regime absolutista colonial, e organização em Estados autônomos, com governo próprio dentro do círculo de competências traçado pela Constituição Federal.

O modelo clássico de formação dos Estados Federados considera a descentralização político-administrativa dual ou de segundo grau, na figura da união e dos Estados membros. A organização político-administrativa pressupõe estados confederados que abrem mão da soberania passando a ser estados autônomos. Em que pese a União criação jurídica da Federação, passa a ter, em nome dos entes,

soberania considerando as relações de direito público externo. O modelo Estados Unidos da América mostra que os Estados Confederados se reúnem abrindo mão de soberania, em nome do estado maior e mais forte.

A Constituição Federal de 1988 inclui o município no modelo federativo, assim, se difere da clássica, denominada pela doutrina de modelo tricotômico ou tripartite. O modelo, por sua vez, admite a União como pessoa jurídica de Direito Internacional, assim como pessoa jurídica de direito público interno, Estados Membros representantes do poder regional e municípios, do poder local.

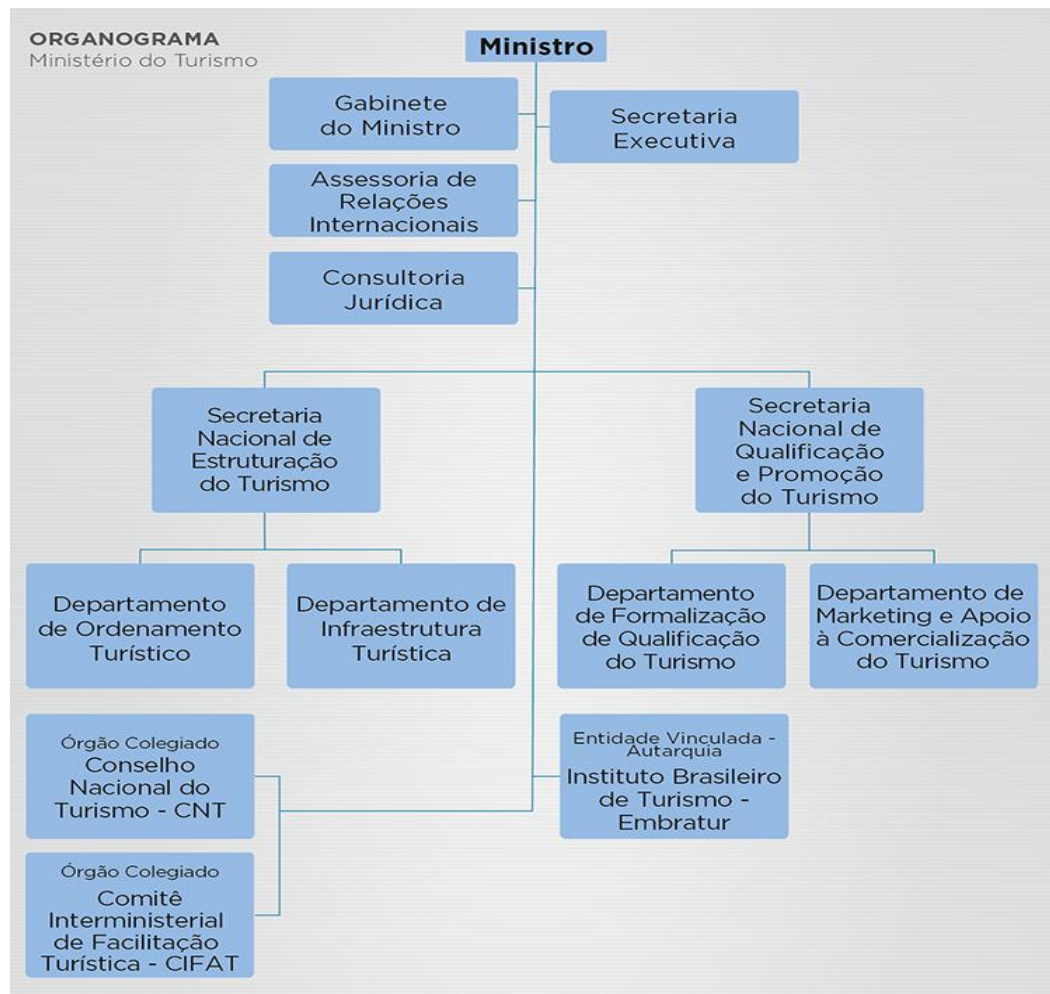
Assim, o arranjo político administrativo focado na consecução da prestação de serviços públicos por intermédios dos poderes políticos instituídos pela Carta Magna, na figura do Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário harmônicos e independentes. Afirma Carvalho Filho (2009, p. 46) que:

Decorre do sistema federativo o princípio da autonomia de seus entes integrantes na organização do Estado. A autonomia dos entes integrantes demonstra que são eles dotados de independência dentro dos parâmetros constitucionais e que as competências para eles traçadas na Constituição apontam para uma inexistência de hierarquia entre eles. Gozam, pois, do que se denomina de poder de autodeterminação. Como se pode observar, são indissociáveis as noções de federação e autonomia das pessoas federativas nos termos pautados na Constituição Federal, e é a autonomia que atribui aos entes da federação os poderes de auto constituição, autogoverno, auto legislação e autoadministração.

Investiga-se entidade administrativa dotada de personalidade jurídica, ou seja, autarquias que desempenham função regulatória das atividades própria de Estado. Entidades que, por motivo de descentralização da atividade administrativa, são criadas por conveniência de organização estatal, no intuito de fiscalizar e criar regras de prestação da atividade pública. Significa dizer que, por decisão estratégica, a administração decide pela delegação ou outorga, transferir a terceiros a atividade de competência e exploração do Estado.

Nesse contexto, criam-se agências reguladoras, autarquias especiais para acompanhamento da atividade concedida ao particular que, no lugar do Estado, explora a atividade. Serve de exemplo, o organograma oficial do Ministério do Turismo, órgão da administração direta, com função típica de governo cuja estrutura do Órgão está na Figura 1.

**Figura 1 – Organograma Ministério do Turismo**



Fonte: Ministério do Turismo (2015)<sup>10</sup>.

A Embratur é da estrutura do governo federal, autarquia independente, descentralizada da administração direta especial do Ministério do Turismo, responsável pela execução da Política Nacional de Turismo no que diz respeito à promoção, ao marketing e apoio à comercialização de destinos, serviços e produtos turísticos no mercado internacional. Trabalha pelo desenvolvimento socioeconômico do País, por meio da ampliação do fluxo turístico internacional de destinos nacionais. Para tanto, tem-se o 'Plano Aquarela – Plano de Marketing Turístico Internacional do Brasil', como orientador de programas de ação. Com a criação do Ministério do Turismo, em 2003, as atribuições da Embratur foram direcionadas exclusivamente à promoção internacional.

Na história de gestão pública do turismo brasileiro, destacam-se os Decretos-lei n.º. 55/66 e n.º. 60.224/67, na normalização de políticas públicas e

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/institucional/organograma.html>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

efetiva mudança de gestão do turismo, com o Sistema Nacional de Turismo, por sua vez, constituído pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTur), pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e pelo Ministério das Relações Exteriores.

A Embratur é feita Autarquia pela Lei n.º. 8.181 de 29 de março de 1991, ademais, e o CNTur, é extinto pelo mesmo diploma legal, transferidas para a primeira instituição as atribuições do Conselho, em função da reforma administrativa empreendida, no governo Collor de Mello (1990-92), com reformulação da Embratur, nos termos da lei supramencionada. Desta forma, as funções do CNTur são transferidas à Embratur e, dentre as atribuições previstas no Decreto-lei n.º. 60.224/67, está a tarefa de formular diretrizes da Política Nacional de Turismo, assim como elaboração e proposição de atos normativos necessários à política nacional de turismo, bem como dos que dizem respeito ao funcionamento.

Após a criação de instituições, realiza-se marketing internacional de promoção do Brasil destino turístico do desenvolvimento do setor. O papel do Ministério das Relações Exteriores tem como premissa a realidade do setor turístico nos estudos formulados pela Embratur.

Embora a atribuição do CNTur seja formular diretrizes da Política Nacional de Turismo, o órgão utiliza estudos e prognósticos da EMBRATUR como subsídio à atuação, nos termos do diploma legal supracitado. Disso depreende-se que a Embratur tem papel fundamental no que tange aos estudos científicos do turismo, traçado de roteiros, mapeamento de peculiaridades e fragilidades para, em momento estratégico, estabelecer formas de superação de eventuais obstáculos. Além disso, conforme história da atividade, instâncias da organização administrativa público federal, e Embratur, ao longo do tempo, adquirem maior força política, em comparação às do CNTur.

O desenvolvimento das atividades, com atribuições do CNTur transferidas à EMBRATUR, por sua vez, com advento da Lei n.º. 8.181, de 28 de março de 1991, ocorre pela transformação de empresa pública em autarquia especial. A reestruturação da entidade altera a denominação de Empresa Brasileira de Turismo para Instituto Brasileiro de Turismo e lhe confere, conforme se depreende do dispositivo legal, a atribuição de formular, coordenar e fazer executar a Política



Nacional de Turismo – PNT, conforme deliberação normativa nº 416, de 22 de novembro de 2000 (EMBRATUR, 2000)<sup>11</sup>.

A Lei referenciada foi regulamentada pelo Decreto nº. 448, de 14 de fevereiro de 1992, estabelece o escopo da Política Nacional de Turismo incluindo-o no desenvolvimento nacional. Ademais, têm-se como fonte de recursos financeiros do Estado, receitas públicas oriundas do patrimônio particular, mais precisamente dos tributos pertinentes à atividade. O Direito Administrativo e a ordem constitucional ajudam a explicar as políticas de turismo, em especial a construção de equipamentos turísticos do porte do Acquário Ceará.

### 3.1 DEMOCRACIA COMO DIRETRIZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

A democracia é entendida e interpretada de várias formas. Para melhor compreendê-la, deve se distinguir forma de governo, de regime de governo. Forma de governo relaciona-se com a maneira de ascensão ao poder e ao relacionamento entre governantes e governados. No Brasil, a forma de governo é definida pela eletividade e pela temporariedade dos mandatos do chefe do Executivo, o que significa dizer adota-se República como forma de governo. Regime de governo é a forma como o estado se organiza, podendo ser descrito como forma de administrar nação, podendo ser: democracia, autoritarismo e liberal.

Regimes autoritários duradouros deixam marcas renegadas, não convenientes. Nos Estados modernos, prevalecem regimes democráticos e liberais. Silva (2005) lembra Platão, ao falar de democracia e assevera que o regime nasce quando pobres, após conquista, matam algum adversário, manda outro para o exílio e divide com remanescentes, em condições paritárias, o Governo e cargos públicos, na maioria das vezes, pelo sorteio. A ideia de democracia está intimamente relacionada com isonomia entre cidadãos. Disso decorre a ideia de distribuição de cargos públicos pelo sorteio, independentemente do grau de preparo para ocupação de determinada função pública (SILVA, 2005).

Importante salientar que, na Teoria de República, a forma de governo do sistema democrático é a forma de organização do Estado, espécie de democracia, em que fatores são diametralmente opostos às concepções isonômicas dos regimes

---

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/163579.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

de participação popular, embutido no funcionamento elementos e circunstâncias atípicas. Como exemplo, cita-se a forma de ingresso em instituições públicas por meio de concurso.

Assim, o cidadão tem o direito de ingressar na carreira pública em regime estatutário quando aprovado em concurso. Escolhem-se os mais aptos a determinada função, por meio de certame público, em que se põem à prova conhecimentos e habilidades na realização de determinada função. O procedimento revela-se nada democrático, pois trata desigualmente os cidadãos, escolhendo-se o melhor entre todos, sem igualdade de oportunidade para todos.

O Poder Legislativo é tipicamente democrático, diferentemente de exemplos que precisam de garantias constitucionais para exercer, com independência, a função de acusar e julgar. Os juízes, no governo republicano não são eleitos com a participação do povo, e, valendo-se da teoria weberiana de dominação, entende-se que a dominação racional ou burocrática é legitimada por meio da fundamentação dos julgados pela lei democraticamente elaborada. É o paradoxo constitucional da democracia republicana.

Por outro lado, Dworkin (1986) entende que a atividade jurisdicional não pode separar direito da moral por fazerem parte de maneira inseparável do conceito de direito. Mesmo quando não encontram condão legal, deve guiar, orientar o trabalho decisório judicial. Assevera ainda Dworkin que a inclusão da moral no direito imuniza a atividade jurisprudencial perante a crítica a qual originariamente deveria ter acesso garantido.

Maus (2000) por sua vez preconiza que quando a justiça ascende ela própria à condição de mais alta instância moral da sociedade passa a escapar de qualquer mecanismo de controle social. Controle ao qual normalmente se deve subordinar toda instituição do Estado em uma forma de organização política democrática, na preponderância de uma Justiça que contrapõe um direito superior, dotado de atributos morais, ao simples direito dos outros poderes do Estado e à sociedade, é notória a regressão a valores pré-democráticos de parâmetros de integração social.

Destes questionamentos, afirma maus que o fenômeno merece investigação acerca de uma possível regressão social ou se é fato de acomodação às condições do moderno e anônimo aparato de administração do Estado. Ademais, recorrendo à ciência onde todas as figuras paternas são obrigadas à abdicação,

Maus entende que pode ocorrer a penetração nesse foro interno de instância que compreende a si própria como moral, e que de maneira incontroversa, é reconhecida como consciência de toda a sociedade, de tal modo que a imagem paterna à qual se resiste atue concomitantemente como ponto de partida do clássico modelo da transferência do superego, como representante de mecanismos de integração despersonalizados. Significa dizer que a vontade legislativa do povo, consubstanciada na autonomia social, resultado do crescimento natural do processo de socialização, quebra com a concepção da função do superego. Neste sentido, a sociedade abandona seu próprio modelo de superego, para construir sua própria a partir do modelo do judiciário, reproduzindo seus valores morais.

Daí a importância do estudo da democracia como instrumento de ruptura dessa relação de dependência moral, que por vezes usurpa a real vontade e liberdade da sociedade, que se encontra cada vez menos integrada a esse sistema.

Democracia, como regime de governo, nos termos da teoria contemporânea, possui três linhas de pensamento. Bobbio (1985, p. 319) afirma que na 1, a teoria clássica define democracia como governo do povo ou governo de cidadãos. A 2 conhecida teoria medieval, apoia a soberania popular e o poder supremo origina-se do povo tornando-o representativo, transmitido por delegação do superior ao inferior. A 3, teoria nascida sob a égide de estados modernos, em tempos das grandes monarquias, pensada por Maquiavel, resumidas essencialmente em duas: república e monarquia. Maquiavel ressalta que democracia nada mais é que forma de república. Bobbio<sup>12</sup> (1985, p. 319), na mesma linha de pensamento, assevera:

A teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, mostra que as formas históricas de governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e que a antiga democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado, em vez de democracia, de república.

Depreende-se, que democracia contemporânea se constrói e se consolidada conforme evolução histórica de sociedades, considerando avanços culturais e tecnológicos. Assim, o poder político, em democracias deliberativas,

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.teche.rai.it/2016/06/norberto-bobbio-sul-concetto-di-democrazia/>>. Acesso em: 04 nov. 2017

provém da argumentação e busca resultados racionais. Acredita Habermas (1993, p. 46), que, “conforme esse modelo, a deliberação, no que se refere ao conteúdo, apoia-se no consenso de fundo, baseado no fato de que os cidadãos partilham da mesma cultura. Esse consenso renova-se na rememoração ritual do ato de fundação republicana”.

O procedimento democrático estabelece conexão interna entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto compreensão e discursos sobre questões de justiça, e fundamenta suposição de que, sob tais condições, obtém-se resultados racionais e equitativos. Nessa concepção, a razão prática se afasta de direitos humanos universais (liberalismo) ou da eticidade concreta de determinada comunidade para se situar em normas de discurso e de formas de argumentação que retiram o conteúdo normativo do fundamento de validade da ação orientada para o entendimento, e, em última instância, da própria estrutura da comunicação linguística.

A política na democracia, na concepção de Habermas (1993), é simplificada em concepções: republicana e liberal. A republicana utiliza o discurso no processo de comunicação, na condução do diálogo entre a coletividade, busca a razão como elemento essencial ao processo decisório. A deliberação racional é que vai outorgar a institucionalização da opinião e vontade pública, pressupondo o que é de interesse, compromisso entre indivíduos, auto compreensão, vontade comum, tendo a pluralidade das formas de comunicação a consolidação da política dialógica e deliberativa.

A concepção democrática faz acoplamento entre a nova realidade de interação da sociedade plural com a visão moderna de democracia. A liberal, por sua vez, considerando o pensamento de Habermas, tem como espinha dorsal a ideia de normatização da sociedade com foco na economia de modo apolítico, buscando arranjos entre interesses privados conflitantes, com fim coletivo. Depreende-se que a visão liberal é centrada no estado, buscando resultado favorável ao balanço da atividade do Estado (HABERMAS, 1993).

Na pluralidade de indivíduos, a democracia deliberativa ampara a dignidade da pessoa humana, no contexto histórico social, dando ao cidadão, por meio da linguagem, a oportunidade de discussão e decisão sobre o melhor para si, na elaboração de leis, normas e solução de conflitos.

Estados tornam-se cada vez maiores e sempre mais populosos, e nenhum cidadão está em condições de conhecer os demais, costumes não se tornam mais simples, tanto que os problemas se multiplicam e as discussões crescem, as desigualdades de fortunas, ao invés de diminuir, fazem-se, Estados que se proclamam democráticos. Assim, infere-se que Estado puramente democrático é utopia, por impossível atender às condições sugeridas para cumprimento do papel democrático.

No mesmo sentido, (DAHL, 2005; O'DONNELL, 1998) ao desenvolver a ideia de Democracia Realista ou Poliarquia, admitindo-se a dimensão de participação política e de contestação, leva-se em conta que os cidadãos são plenos de oportunidades e de consciência política. Neste sentido, a Poliarquia seria o lado extremo de medida da Democracia, permitindo que se avalie sua aproximação com a teórica ideal de democracia. Dahl entende ser a Poliarquia sistema político que tem como característica, qualidade de inteiramente responsivo a todos os cidadãos, ou seja, sistema com resposta a todos. Observa-se que a Poliarquia depende de Estado provedor fortemente inclusivo.

Sem longa exegese que o tema merece, vale trazer pontos de convergência e de discussão pertinente à democracia. Visões supramencionadas, apesar de ideais, apontam para a medida desejada de alcance de status de democracia amadurecida. No contexto histórico da Segunda Guerra Mundial, diante da grande depressão, inicia o processo de democratização, em que se tinha a figura de Estado provedor, no qual se pretendia aproximar cidadãos da igualdade de condições de dignidade. A participação do Estado dá ênfase, na garantia ao cidadão pelas mesmas oportunidades e oferecimento de dignidade à população arrasada pela guerra. O processo *Welfare State* ou Bem-Estar Social surge de reivindicações da sociedade que, em face da crise econômica, não consegue, por si só, vencer a inércia da miséria e da pobreza.

O movimento, posteriormente, consubstancia-se no Garantismo defendido por Ferrajoli (2012, p.10) que compartilha o entendimento da preservação da força normativa das constituições, da vinculação dos poderes públicos e da necessidade de se ter efetividade dos direitos humanos, na consolidação do regime democrático, em aprimoramento do estado democrático de direito.

O Bem-Estar Social de políticas públicas de turismo supre de forma indireta, reivindicações, no contexto capitalista. Nesse diapasão, afirma Azevedo (2013):

A democracia passou a ter valor, a ser vista como o sistema de governo que naturalmente se aliava ao sistema capitalista avançado, a uma modernidade central, principalmente nos Estados Unidos da América e na Europa ocidental. No caso desta última, acrescenta-se um dos maiores desenvolvimentos conceituais na área social, que agregava a cidadania não a tratamentos residuais estigmatizantes, considerados por seus destinatários como caridade, esmola, ou uma ajuda pelo seu próprio fracasso, mas como direito. Isso significou uma mudança de paradigma de como deveria se dar a relação entre o Estado e seus cidadãos. A ideia de bem-estar dos cidadãos foi uma importante vitrine dos países capitalistas das democracias ocidentais, sempre focada quando as travessias entre as duas Alemanhas (ocidental e oriental) ou entre Cuba e Estados Unidos eram bem-sucedidas (p.45).

Bobbio (1996, p. 43), em: “O Futuro da Democracia” diz que:

Em primeiro lugar um estado muito pequeno, no qual ao povo seja fácil reunir-se e cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais; em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes que impeça a multiplicação dos problemas e as discussões espinhosas; além do mais, uma grande igualdade de condições e fortunas; por fim, pouco ou nada de luxo (donde se poderia deduzir que Rousseau, e não Marx, é o inspirador da política de austeridade). Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Mas um governo assim perfeito não é feito para os homens.

No entendimento de Habermas (1997, p.92):

Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborado para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, ao ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.

Deste modo, esfera pública diferencia-se de Estado, que se configura organismo político administrativo regulador de normas de ordem pública e interesse social e, no caso do Estado democrático de direito, ao mesmo tempo, regulador, e regulado pela constituição que prevê pluralidade de órgãos dotados de competência distinta, explicitamente determinada. A esfera pública é rede envolvida em políticas públicas. O Estado atua por meio da coerção, emanada da soberania como representante de interesses sociais, deliberando e normatizando o uso e ocupação do espaço. Contudo o conceito de Estado foi se construindo sob diversos prismas.

Segundo Bobbio (2010, p.54): “Hobbes foi identificado com o Estado absoluto, Locke com a monarquia parlamentar, Montesquieu com o Estado limitado, Rousseau com a democracia e Hegel com a monarquia constitucional” (BOBBIO, 2010, p.57). O conceito de Estado mostra-se diverso: forma complexa de organização social da qual o direito é elemento constitutivo. Sobre interpretações de Estado, Bobbio (2010, p.58) declara que os autores Weber e Jellinek sustentam a necessidade de distinguir o ponto de vista jurídico, de vista sociológico com justificativa da Doutrina Geral do Estado que “tem por conteúdo a existência objetiva, histórica ou natural do Estado”, enquanto a doutrina jurídica se ocupa das “normas jurídicas que, na existência real devem se manifestar” (BOBBIO, 2010, p.58).

A relação entre público e privado, na produção do espaço, é complexa, compreendida pelo jogo de interesses, pois ora o Estado promove condições de acumulação capitalista e espraiamento de atividades econômicas, ora dificulta ação de atendimento de interesses sociais ou por ideologias político-partidárias. Entretanto há sobreposição de poderes quando de proeminência de entes privados sobre o Estado, na reestruturação espacial, caso em que há encolhimento do raio de ação estatal, com relação a interesses capitalistas, o que denota mudanças culturais de consumo do espaço.

A variação da política do Estado identifica-se, na Metrópole pela inserção do capital imobiliário no espaço, confirmando o que afirma Sanches (2003, p.43) “no processo de transformação do espaço em mercadoria, o espaço abstrato – espaço de valor de troca – se impõe sobre o espaço concreto da vida cotidiana – o espaço do valor de uso”.

Democracia direta é utopia, pois exige realidade de que toda a população participa nas decisões de assembleias gerais, no que se refere a assunto particular de cada um. Não há a figura do representante que, em nome dos demais, faz voz, ou mesmo delibera com certa liberdade sobre interesses gerais ou particulares de terceiros. A democracia direta traz, inerente, o conceito de homem, ou de pessoa total, em que Marx, nos estudos embrionários, atribui como centro do desenvolvimento civil de sociedade ideal. Democracia implica concepção de cidadania, na medida em que não é qualquer pessoa participe de decisões coletivas. Cidadania refere-se às pessoas com capacidade civil de assumir direitos e obrigações, na ordem jurídica (BOBBIO, 1996).

A democracia direta não contém o princípio da representação, e, portanto, não há razão de parlamento ou mesmo de estado parlamentar. Entretanto, mesmo nesse caso há espaço para a figura da delegação, que, em certos aspectos, não deixa de ser forma representativa figurada de indivíduos que falam pelos demais, de forma orgânica, no interesse pessoal da classe. Geralmente o tipo de representação existe quando se trata de categorias. Nesse sentido, Bobbio (1996, p. 46) esclarece que:

Se o representante é chamado a representar os interesses gerais do representado não é necessário que pertença à mesma categoria profissional; ao contrário, é um dado de fato comum à maior parte dos sistemas representativos a formação de uma categoria profissional específica de representantes, que é a categoria dos políticos de profissão. Quando ao invés o representante é chamado a representar os interesses específicos de uma categoria, normalmente pertence à mesma categoria profissional dos representados, com o que apenas o operário pode representar eficazmente os operários, o médico os médicos, o professor os professores, o estudante os estudantes.

A delegação é precária e admitida em certas situações, com mandato limitado e revogável a qualquer tempo, dentro de ótica em que apenas leva-se o recado de grupo, não havendo espaço para novas deliberações em nome de todos. Assim, a democracia direta não carece de aprofundamentos pois não é realidade em nenhuma nação. Ademais, na prática, revela-se como utopia, uma quimera.

Tem-se democracia representativa ou indireta. Ela está na participação popular por meio do sufrágio universal, ou seja, o cidadão elege o representante dando-lhe liberdade de ação, em nome do interesse geral e coletivo. Significa dizer que a democracia representativa se consubstancia na figura do representante fiduciário, de confiança, que busca concretização da vontade coletiva, em posição diametralmente oposta à figura de representação de classe, de defesa de interesses particulares.

Ressalta-se que, na representativa, o mais importante é a união entre visão de mundo, de interesse coletivo. Assim, ao se observar a dinâmica das escolhas representativas, é comum e compreensível que determinada classe, seja de direita ou de esquerda, tenha conduta de votar ou não em representante classista com postura política divergente. A representatividade estaria estabelecida no sentido de preservar interesses comuns.

Na visão representativa, questiona-se se concepções de participação em políticas de turismo estariam cingidas apenas ao momento inicial da escolha



partidária e de classe do representante político, e se permanecem. Restaria, para o administrado, participação extra no processo democrático representativo, no sentido de afirmar quais preferências diante de discussões em plenário? Indagação necessária tendo em vista o modelo participativo adotado na Constituição de 1988, onde se diz que poder político inicial vem do povo, ou seja, dele se origina a vontade da nação que faz surgir a Constituição.

Ilimitado, incondicionado, traz nova organização social inovando a relação jurídica. O poder originário, de acordo com Bonavides (2015), não se prende a limites formais, é essencialmente político ou extrajurídico. O poder derivado ou constituído é poder jurídico por previsto na carta constitucional, ademais tem como objetivo a reforma da constituição, no sentido de acompanhamento das mudanças sociais e inserção de valores e ampliação de direitos. Bonavides (2015, p. 148), complementa: “Deriva da necessidade de conciliar o sistema representativo com as manifestações diretas de uma vontade soberana, competente para alterar os fundamentos institucionais da ordem estabelecida”.

Por sua vez, o Poder Constituinte derivado é criação do poder originário. No poder constituinte, personifica a representação política do poder originário. Assim, compreende-se que o poder derivado é subordinado ao originário, é condicionado, limitado na forma circunstancial e material nos termos do art. 60 §§ 1 e 2º da Constituição, e jurídico por escrito no Texto Constitucional. Dessa forma, a positivação dos limites do poder constituinte serve de impedimento ao poder derivado de subjugar o originário.

A República Federativa do Brasil adota o modelo representativo, e, por meio do voto elege representantes políticos que, com autonomia, defendem os interesses da sociedade estabelecendo limites e regulando condutas. Entretanto a participação popular não se limita apenas ao voto: Admite a participação direta do povo por meio de institutos jurídicos, referendium, plebiscito e iniciativa popular.

E a Constituição prevê que, mesmo após outorga ao representante político de autonomia legislativa ou executiva, em certos casos, há oportunidade de manifestação do povo, em decisões de governo, apontando solução conveniente. A Magna Carta garante direitos políticos do cidadão, afirmando no Art. 14º: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: Plebiscito; Referendium; Iniciativa popular”.

O sufrágio universal não se confunde com direito a voto, segundo Mendes (2011, p. 743), “é o direito político de votar, de participar da vontade estatal e no direito de ser votado, ou seja, é o sufrágio que nos termos do ordenamento jurídico brasileiro, Art. 14 da Constituição Federal, garante a participação política do cidadão”. Desta forma, estabelecem-se relações equilibradas entre conceitos de democracia deliberativa de Habermas e democracia participativa, da Constituição, no sentido de permitir a participação efetiva do cidadão em decisões e planejamento do Estado.

A participação popular, nos termos acima, não se encara em absoluto, para todo e qualquer gerenciamento da administração pública. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 244, do Rio de Janeiro, ao tratar do tema, em que pese a participação pelo voto unitário residencial, quanto à escolha de delegado de polícia, entre delegados de carreira, do município, recondução, lista tríplice da Superintendência da Polícia Civil, e destituição de decisão do Conselho Comunitário de Defesa Social do município respectivo, tiveram afastada tal condição, hajam vista situações que a própria Constituição Federal não a chancela competência popular. Nesse sentido, traz o acórdão:

1. Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta - o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) - a Constituição da República aventa oportunidades típicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, parágrafo único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224).

2. A Constituição não abriu ensanchas, contudo, a interferência popular na gestão da segurança pública: ao contrário, primou o texto fundamental por sublinhar que os seus organismos – as polícias e corpos de bombeiros militares, assim como as polícias civis, subordinam-se aos Governadores.

3. Por outro lado, dado o seu caráter censitário, a questionada eleição da autoridade policial e só aparentemente democrática: a redução do corpo eleitoral aos contribuintes do IPTU - proprietários ou locatários formais de imóveis regulares dele tenderia a subtrair precisamente os sujeitos passivos da endêmica violência policial urbana, a população das áreas periféricas das grandes cidades, nascidas, na normalidade dos casos, dos loteamentos clandestinos ainda não alcançados pelo cadastramento imobiliário municipal.

\*\*\*

Constituição não abriu ensanchas, contudo, interferência popular na gestão da segurança pública: ao contrário, primou o texto fundamental por sublinhar que os seus organismos – as polícias e corpos de bombeiros militares, assim como as polícias civis, subordinam-se aos Governadores.

Afinal, a nomeação e a destituição da autoridade policial local foi sempre um dos símbolos mais significativos do poder político local, cuja cessão informal ao poder privado só se fez como moeda forte de troca no intrincado compromisso do "coronelismo", que o clássico Victor Nunes Leal desvendou.

De anotar, por fim, que o caráter censitário da questionada eleição da autoridade policial - que o Ministro Celso de Mello agudamente observou, é só aparentemente democrática: a redução do corpo eleitoral aos contribuintes do IPTU – proprietários ou locatários formais de imóveis regulares dele tenderia a subtrair precisamente os sujeitos passivos da endêmica violência policial urbana, a população das áreas periféricas das grandes cidades, nascidas, na normalidade dos casos, dos loteamentos clandestinos ainda não alcançados pelo cadastramento imobiliário municipal. (STF, 2002).

O processo de comunicação, centrado em questão de valores e não em face de preferências, afasta do processo democrático estruturas tradicionais de poder em que se privilegiam arranjos de interesse. Para Habermas, a interação estratégica voltada ao processo de argumentação racional supera a cooperação passando a coordenação a ter sentido em interações racionais.

Entretanto, compreende-se que o cidadão não vive exclusivamente focado na militância política. A liberdade de condução da vida privada, em busca do desenvolvimento pessoal e atividades particulares, trabalho, lazer, turismo, religião entre necessidades, exige que a representatividade resolva os impasses políticos, garantindo ao administrado dedicação maior à liberdade. A liberdade assegurada na Constituição é garantia constitucional (ou seja, pertence ao núcleo rígido da Carta Maior da Nação) de direitos fundamentais. As normas da democracia, liberal ou republicana, positivadas em lei, garantem a liberdade do indivíduo.

Assim, para planejamento estratégico de turismo, tenham-se como baliza garantias constitucionais, sobretudo integração do destino turístico com o entorno, ou seja, perfeita coadunação com anseios e perspectivas da sociedade, em diálogo com a democracia.

Nesta liberdade, molda-se a personalidade humana. O Art. 5º, inciso X, da Constituição de 1988 informa como invioláveis intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral violado. Corroborando a ideia, Miranda (2000) afirma que existe o chamado direito de personalidade como tal, de adquirir direitos e pretensões e de assumir obrigações, deveres e situações passivas em ação ou exceção, que, por sua vez, merecem proteção legal por se tratar de prerrogativa humana. Daí turistas afirmarem que fazer turismo é parte da personalidade da pessoa humana como elemento formador do ser, porque a pessoa não se admite sedentária. Arremata Coriolano (1998, p.45) ao afirmar:

O direito ao lazer e a liberdade de viajar ou de fazer turismo, garantidos por lei, implicam no desenvolvimento da personalidade humana e no respeito as tradições culturais. No lazer e no turismo perpassam uma forma oculta de educação uma fonte desconhecida de aprendizagem que contribuem para a formação do indivíduo (CORIOLANO, 1998, p.45).

Assim, na elaboração do planejamento estratégico de turismo, tem-se as garantias constitucionais, sobretudo a integração do destino turístico com os anseios do turista e residentes. Quanto ao planejamento e gestão do turismo, Petrocchi (2009) esclarece que para ser bem-sucedido, é preciso comprometer-se com a missão de atrair, encantar e manter turistas como clientes. O turismo precisa ser acolhido como negócio da comunidade receptora e não apenas do mercado.

A transformação do lugar em núcleo receptivo da atividade turística está intrinsecamente associada à ideia de desenvolvimento. O turismo depende do território como fator preponderante de atração. É com o potencial turístico que a atividade consegue transformar moradores em empreendedores que, coadunados com ações do poder público, qualificam os lugares potencializando a demanda turística. Digno de nota é o caso de Las Vegas nos Estados Unidos, como o do Estado do Texas de clima árido, desértico em regiões de baixa atratividade. Entretanto o poder público assim como a iniciativa privada transformaram o lugar em um dos principais destinos turísticos dos Estados Unidos. Os cassinos mais importantes do mundo estão na região, *resorts* e hotéis de luxo, formando complexos serviços e atrativos à demanda.

A importância do território, em análises políticas sociais para Costa (1989), perpassa pela ideia do nexos causal entre as pessoas e o espaço, de um lado, e de outro, entre Estado e espaço, concebendo-se o último como conjunto de características naturais e culturais, próximo ao conceito de espaço geográfico. Afirma ainda a importância do território para nação: o povo regride ao perder parte do espaço nacional, suporte fundamental do desenvolvimento e fortalecimento do Estado.

Nesse sentido, a qualidade do destino turístico é alterada pelos agentes públicos e privados, integrando redes de serviços voltados à hospitalidade que, por sua vez, inevitavelmente, perpassa o bem-estar da população que se beneficia e se transforma.

### 3.2 O PAPEL DAS MÍDIAS NA DEMOCRACIA DIALÓGICA NA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO

Tratando-se de democracia, necessariamente, tem-se que compreender o papel do cidadão, no processo político disciplinador, de mediação, entre vontades individuais e coletivas. A visão de democracia centrada no poder político, do qual vêm as determinações e diretrizes da vontade em comum da sociedade, não corresponde efetivamente com a convergência da vontade individual dos cidadãos, considerando a cultura e organização social.

O processo democrático deliberativo não conversa com a ideia de políticas públicas estruturantes do Estado, com fito no emprego administrativo do poder. Nessa política, há dominação de grupos, em detrimento de outros com formação da vontade do cidadão pelo mais forte representativamente, respeitados os processos e princípios democráticos, não se acompanham as mutações da sociedade líquida e flexível. Os valores burocráticos formais da administração pública deixam de ser prioridades e privilegiam o processo de comunicação da linguagem, afastando-se da conotação normativa do processo democrático.

Desenvolvendo o conceito de política, tem-se a construção da relação de poder de pessoas entre pessoas, em sociedade, e não de pessoas com a natureza. Assim, Bobbio (1983, p. 955) afirma que:

O poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem, não à do poder do homem sobre a natureza. Esta relação de poder é expressa de mil maneiras, onde se reconhecem fórmulas típicas da linguagem política: como relação entre governantes e governados, entre soberano e súditos, entre estado e cidadão, entre autoridade e obediência.

Desta forma, Bobbio (1983) explica a relação de poder coator, mediante força que resulta em sociedade de desiguais, dividida entre ricos e pobres. E que, para Marx o Estado é instrumento de força de dominação de classe sobre outra, com surgimento da desigualdade, condicionando à política do próprio Estado. Ademais, a política centrada no Estado democrático, via programa, delinea atuações estatais. A concepção de política assentada no poder administrativo de dominação ideológica e de arranjo entre interesses privados em conflito, Habermas (1993, p. 39) chama-a de concepção liberal da democracia. A concepção liberal “assegura o poder administrativo pela dominação ideológica da vontade que realiza a função do Estado pela normatização voltada para a economia”. Há, postulação de

formas de poderes: ideológica, política e conseqüentemente, desdobramento do poder político consubstanciado nas duas primeiras.

A concepção liberal serve para contextualizar a relação com a democracia. Pertinente e de maior importância, no processo de transformação social democrática, é a visão republicana de democracia que por sua vez não obedece às estruturas e processo de mercado, centrada na economia e na normatização. A visão republicana estabelece diálogo racional entre valores não exclusivamente de poder, o que leva à adequação, na dinâmica e flexibilidade das mutações e princípios sociais. Assim, a questão de princípios e valores, em detrimento das preferências, fortalece a sociedade ética e plural, com o objetivo de promover comunicação deliberativa, em equilíbrio com os interesses da coletividade.

Assim, o processo de comunicação traduz instrumento excepcional no diálogo comunicativo, e, em tempo de redes globais, não há melhor forma de comunicação em nível nacional e global, sem lançar mão dos meios digitais. Castells (2005, p. 23) neste sentido, afirma *ipsis litteris*:

A sociedade em rede também se manifesta na transformação da sociabilidade. O que se observa, não é o desaparecimento da interação face a face ou ao acréscimo do isolamento das pessoas em frente dos computadores. Sabe-se pelos estudos em diferentes sociedades, que a maior parte das vezes os utilizadores de Internet são mais sociáveis, têm mais amigos e contatos e são social e politicamente mais ativos do que os não utilizadores. Além disso, quanto mais usam a Internet, mais se envolvem, simultaneamente, em interações, face a face, em todos os domínios da vida. Da mesma maneira, as novas formas de comunicação sem fios, desde o telefone móvel aos SMS, o WiFi e o WiMax, fazem aumentar substancialmente a sociabilidade, particularmente nos grupos mais jovens da população. A sociedade em rede é uma sociedade hipersocial, não uma sociedade de isolamento.

A participação da sociedade na formulação estratégica da atuação do Estado, tendo como instrumento técnicas midiáticas, conecta-se ao conceito da *e-governança*, inclui cidadão na tomada de decisão, ou seja, na aplicação do discurso. É o setor público o ator decisivo para o desenvolvimento e molda a sociedade em rede, como complementa Castells (2005, p. 27):

O sector público é a esfera da sociedade em que as novas tecnologias de comunicação estão menos difundidas e os obstáculos à inovação e ao funcionamento em rede são mais pronunciados. Assim, a reforma do sector público comanda tudo o resto, no processo de moldagem produtiva da sociedade em rede. Isto inclui a difusão da *e-governança* (um conceito mais vasto do que o governo electrónico — porque inclui a participação dos cidadãos e a tomada de decisões políticas); *e-saúde*, *e-formação*, *e-segurança*, etc.; e um sistema de regulação dinâmica da indústria de comunicação, adaptando-se aos valores e necessidades da sociedade.

O conceito de governança remete às transformações sociais e políticas de governabilidade. Frey (2002, p. 33) considera problemas que evidenciam a governança, em detrimento do modelo antigo, rígido: deterioração de condições ambientais e sociais e da qualidade de vida, em geral; capacidade administrativa limitada de intervenção direta; recursos limitados e crise de legitimidade política ou crise de representatividade.

Com efeito, Frey descreve que o modelo de governança traz potencialidade de acesso mais rápido e eficiente ao conhecimento indispensável ao gerenciamento de cidades, insere novas práticas que aumentam e tornam permanente o intercâmbio de conhecimento. Assim como novas tecnologias, experiências, conceitos e abordagens contribuem para um ambiente propício a parcerias público-privadas e cooperação com comunidades e valorização da interdisciplinaridade de pesquisa acadêmica e prática de planejamento público e gerenciamento urbano.

A mudança de compreensão de governabilidade engloba a participação da iniciativa privada e do terceiro setor, que, por força de vínculo jurídico formal tem estreita relação com a federação, em atividade de interesse do estado, paraestatais, entre elas, sociedades de economia mista, fundações públicas e sociedade de cooperação governamental, ou seja, serviço social autônomo conhecido como sistema "S". O modelo representa mudança de governabilidade com foco na gestão compartilhada, ademais, os organismos recebem amparo oficial e financeiro do poder público.

Governança parte do pressuposto da gestão em paralelo, da atuação privada no interesse coletivo. Bandeira de Melo (2010, p. 60) sobre o conceito de supremacia do interesse público sobre interesses privados, assevera:

Tratar-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno direito público. Proclama a superioridade de interesses da coletividade firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição até mesmo, da observância e asseguramento desse último. É pressuposto da ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.

Ressalta-se que a atividade administrativa do Estado possui princípios e regras definidas sujeitas ao controle da administração – autotutela – e do controle externo pelo Judiciário e Tribunais de Contas. Não é diferente quando se trata da atuação particular na condução da atividade de interesse geral. Ademais,

compreende-se que a necessidade de estímulo à participação privada, na condução de determinadas áreas da atividade estatal, é no sentido de impedir governos de uso da máquina pública como instrumento de ato. Em delegando prerrogativas, consegue-se, de certo modo, separar o que é efetivamente ato de pura administração, de ato de governo. Críticas fortes à adoção de contenciosos administrativos, oriundo do poder de autotutela, constituem impossibilidade de prestação jurisdicional justa, na revisão de próprios atos.

Significa dizer que a administração pública, no julgamento dos próprios atos, tende a afastar-se da justiça, pois está longe da compressão razoável, sendo lógica a ideia de controle justo da administração, ao julgar a própria autoridade. Binenbojn (2014) em análise do *Traité de Droit Administratif* (1990, p 320), de Laubaère *et al.* (2014) afirma que:

Contrariando a noção intuitiva de que ninguém é bom juiz de si mesmo, a introdução do contencioso administrativo e a conseqüente subtração dos litígios jurídico-administrativos da alçada do Poder Judiciário, embora alicerçada formalmente na ideia de que 'julgar a administração ainda é administrar' (*juger l'administration c'est encore administrer*), não teve qualquer conteúdo garantístico, mas antes se baseou na desconfiança dos revolucionários franceses contra os tribunais judiciais, pretendendo impedir que o espírito de hostilidade existente nesses últimos contra a Revolução limitasse a ação das autoridades administrativas revolucionárias (p. 13).

Assim, governança, como instrumento de participação da sociedade civil organizada, tem, nas mãos a oportunidade de administrar atividade eminentemente estatal. Sem embargos, reconhece-se ser visão ante conservadora patrimonialista e paternalista, centrada na delegação do poder. Motta (2007, p.88), em fazer referência ao início da administração pública no Brasil, infere:

A experiência histórica revelou que simplesmente expandir as atividades do Estado e as funções serviu menos ao propósito de alcançar maior equidade e eficácia na administração pública do que ao desenvolvimento de formas de inserção de novos grupos preferenciais. Nessa época descrevia-se a administração pública brasileira pelos seus aspectos mais patrimonialistas e paternalistas. Viam-se as relações com a sociedade como extremamente frágeis. Na verdade, a administração pública desenvolveu-se como um dos grandes instrumentos para a manutenção do poder tradicional, e carregava fortes características desse poder. A forma de organização e gestão obedecia menos a critérios técnicos racionais e democráticos para a prestação de serviços e mais a sistemas de loteamento político, para manter coalizões de poder e atender a grupos preferenciais.

Depreende-se que, apesar de afastado temporalmente do sistema nefasto, permanecem características do período. Haveria de ocorrer reforma administrativa para permitir maior capacidade gerencial, no sentido de



acompanhamento das mutações da sociedade, inclusive mais liberdade na medida correta de inclusão no mundo digital.

Urge, então, dar seguimento à reforma administrativa, não somente pela atualização e acompanhamento de inovações tecnológicas em princípio, sobretudo pelo desprestígio dos poderes. Binenbojm (2014) afirma erosão da lei formal, conhecida crise da lei. É o descrédito como expressão da vontade geral, pela politização e participação social, face ao incremento progressivo da normatização da conduta particular que interfere na economia e na liberdade do indivíduo, não cabendo lentidão e generalidade do processo legislativo formal.

Frey (2003) acrescenta que, nesse ponto de vista, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) oferecem oportunidade única de ligar estratégias para serviços online às reformas administrativas, urgentemente necessárias ao preparo de administrações públicas para lidar com os desafios de ambientes cada vez mais complexos, incertos e mutantes, em um dos quais tem a ver com a crise de legitimidade que afeta a democracia e o governo em tempos recentes, e a busca de novas formas de cooperação entre governos, setor privado e sociedade civil.

O compartilhamento de informação, pela mídia digital, consegue ultrapassar impasses da gestão, na medida em que comunicação transversal do conhecimento. A transversalidade é a principal fonte de observação de pontos cegos, aspectos da gestão inócuos e, à primeira vista, de difícil determinação. Essa informação extra é transversal.

A e-governança, como conceito de participação da sociedade, para ser bem-sucedida, depende de estratégias sob perspectiva emancipatória, com os seguintes campos de atuação: criação de pontos de acesso público, campanhas de ensino da linguagem digital, apoio a aplicativos voltados a cidadania (FREY, 2000), que devem ser vistos como instrumento de gestão em que se privilegia o câmbio de informações para consecução dos objetivos. A Lei de Acesso a Informação é também grande conquista.

No sentido de promover a participação da sociedade, ressalte-se a Lei de Transparência, Lei Complementar Nº. 131, de 27 de maio de 2009, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere à transparência da gestão fiscal que determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Desta feita, é obrigação dos Estados federados e Municípios a divulgação da despesa pública. Depreende-se que os atos praticados pelas unidades gestoras, na execução da despesa, tem disponibilizados dados do número do correspondente processo, bem fornecido ou serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, procedimento licitatório realizado.

As informações de orçamento público divulgadas nos Diários Oficiais e de forma digital, nas páginas do Tribunal de Contas, convergem com a ideia de participação democrática, na fiscalização governamental. A expressão americana *Accountability* das finanças públicas mostra que novas formas de participação e controle social, além da via eleitoral, são fomentadas para dar legitimidade às decisões do policentrismo decisório, como produto das exigências de reforma do Estado, sob princípio da eficiência.

#### **4 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DO TURISMO NO CEARÁ: A POLÍTICA DE TURISMO DO ACQUÁRIO**

O Governo do Ceará tem investido em políticas públicas dos setores econômicos, em especial do turismo, estabelecidas em diretrizes do planejamento estratégico, com identificação de necessidades e prioridades. A execução exige a participação dos sujeitos sociais e, quando de megaempreendimento, sempre o Estado recebe críticas de grupos da sociedade, por falta de execuções de políticas direcionadas às soluções de demandas sociais.

Busca o governo do Estado investimentos públicos expressivos, força transformadora da economia, com políticas marcadas pela visão empresarial, no sentido de preparar o território para atrair negócios externos, na indústria, agronegócio, turismo, serviços, sempre visando à parceria público-privada.

O governo aproveita ou apropria-se da “acumulação de trabalho ao longo da história” explica Andrade (1982, p.24). Quando a imposição do Estado força a criação de “espaço liso”, “homogeneizante”, há resistência das coletividades (ANDRADE, *op. cit.*; HAESBAERT, 2002), com lutas sociais, a exemplo da população de Jaguaribara, ante o Projeto do Açude Castanhão, ou das comunidades de Pecém quando da desapropriação de terras para implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, e mais recentemente com rejeição à construção do Acquário, que satisfaz os que desconhecem a importância da obra e agem pelo imediatismo, para ter a paralisação da obra.

Admitindo-se que as políticas não partem de fato da sociedade, e por serem políticas heterodoxas, ou seja, não voltadas a questões da sociedade educação, saúde, segurança, sobretudo pelo fato de o governo não tem feito esforço em esclarecer a sociedade sobre a necessidade, mostrando as vantagens advindas da implementação da proposta. A condução das políticas não tem sido atividade fácil. Há que se atentar para o fato de que, quando a obra funciona, caso do açude Castanhão e Complexo Portuário do Porto do Pecém, a população reconhece o mérito do empreendimento.

O conjunto de políticas públicas de investimento externo em infraestrutura territorial, dão ao Ceará visibilidade, credibilidade e contribuem para atração de empresa externa que dá dinamismo a economia, embora, em alguns casos, com concessão de incentivos fiscais – financeiros. As políticas de incentivo ao turismo

trazem resultados positivos ao Estado, o que se tem pelas estatísticas econômicas e sociais. Desde o “Governo das Mudanças” - governo dito empresarial põe-se em evidência, a abertura econômica para investimento externo, nacional e internacional, defende-se a ideia da economia integrada globalmente e prioriza-se a política industrial e de turismo. Coriolano (2006) confirma que, no primeiro governo de Tasso, em 1987, o turismo é visto como atividade prioritária, carro chefe da economia na aceleração do desenvolvimento econômico:

O turismo e a atividade industrial passam a ocupar no Ceará a posição que a EMBRATUR (2001) destacava: [...] o setor mais importante da economia, uma atividade poderosa para alavancar o crescimento econômico e o desenvolvimento do país (CORIOLANO, 2006, p.64).

Analisa-se a produção de políticas públicas, muitas bem-sucedidas, há, contudo, impasse do Acquário Ceará. O **Quadro 1** apresenta a sequência de políticas de governadores, a partir de Cid Ferreira Gomes entre os anos de 2007 a 2014, exceto os anos de 2015 a 2017, (governo Camilo Santana) em processo de execução. Nos Governos Cid Gomes e Camilo Santana obras ficam inacabadas: VLT, ampliação do Aeroporto internacional Pinto Martins, e Acquário Ceará, este último objeto de análise da dissertação.

**Quadro 1 – Políticas de Turismo no Ceará - De Cid Gomes a Camilo Santana**  
(continua)

DESCRIÇÃO	INÍCIO
Saneamento Básico Porto das Dunas/Cumbuco	2012
Construção do Centro de Eventos do Ceará	2012
Programa de qualificação profissional e empresarial	2012
Construção da Arena Castelão: modernização e reforma	2013
Construção do Centro de Eventos do Cariri	2013
Construção do Centro de Eventos de Iguatu	2013
Construção do Aterro Sanitário em Aracati	2012
Início da construção do Acquário Ceará	2014
PRODETUR Nacional - Projeto de Valorização dos Destinos Turísticos (Ibiapaba, Maciço do Baturité e Litoral Leste) contemplando 18 destinos	2013
PRODETUR Expansão CAF - Projeto de Valorização dos	2013
Destinos Turísticos do Litoral Oeste contemplando 19 destinos	

**Quadro 1 – Políticas de Turismo no Ceará - De Cid Gomes a Camilo Santana**  
(conclusão)

DESCRIÇÃO	INÍCIO
Construção do Aeroporto Pinto Martins ampliação de 9 milhões em 2013 e 2016 para 12 milhões de passageiros/ano. Obra Inacabada.	2013
Implantação do terminal do Porto do Mucuripe	2014
Implantação do Metrô de Fortaleza	2013
Implantação VLT – Veículo Leve: Mucuripe/Parangaba Obra Inacabada	2014
Acessibilidade terrestre (Reforma, recuperação e ampliação da Av. Dedé Brasil, Alberto Craveiro, Paulino Rocha, Raul Barbosa e Via Expressa.	2014

Fonte: Adaptado pelo autor (2017).

O governador Camilo Santana, 2015-2018, apresenta o Plano Ceará Receptivo, conjunto de políticas estratégicas e mantém o turismo na vanguarda do desenvolvimento e no Plano Plurianual 2016-2019.

O Caderno Mensagem do Governo, Volume I p. 96, explicita que o turismo no Ceará se mostra ascendente, nos últimos anos, na geração de emprego e nível de renda da população. Apresentam-se desafios a serem tratados com estratégias políticas para promoção do desenvolvimento. Fortalece-se a atividade como política setorial voltada à consolidação do Ceará como destino turístico de referência, por meio da qualificação de espaços e pessoas; incentivo ao empreendedorismo e responsabilidade social, em regiões turísticas, pela mobilização da sociedade e participação da comunidade com as seguintes diretrizes:

1. Potencialização do uso dos produtos e equipamentos turísticos;
2. Interiorização do turismo como produto de qualidade;
3. Política de turismo a serviço do desenvolvimento sustentável regional e local;
4. Desenvolvimento turístico sustentável com inclusão social e a promoção da gestão territorial participativa, modelo de gestão pública; e
5. Planejamento e implementação da política do Turismo como atividade associada à diversão, ao esporte, ao acesso à cultura e à natureza.

Estado acolhedor e aberto a novas parcerias, abre portas a empreendedores não apenas do turismo. Em 2015, o Ceará ocupa o primeiro lugar, no ranking da região Nordeste, na geração de emprego do setor serviços, sobretudo da atividade turística. A intenção do governo, no Plano Ceará Receptivo, é impulsionar fluxos turísticos e ampliar os números do turismo.

Os investimentos públicos em obras de turismo, desde a década de 1990 até as primeiras décadas do século XXI, somadas às ações feitas pelo PRODETUR/CE 1 e 2 e pelo Nacional que levam o governo a implementar projetos e obras, com intuito de fortalecer a atividade turística e com vista ao melhoramento de estradas que dão acesso às praias do litoral Leste e Oeste, consolidação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, luta pela implementação da Refinaria, iniciativas do governo do Estado para incrementar a atividade industrial e turística.

O Complexo Portuário do Pecém concluído no prazo, entre outras obras, representa vitória de políticas públicas. A construção teve início em 1995 e relatórios da SEPLAN confirmam que a obra dota o Ceará de polo irradiador do desenvolvimento econômico, movido pelas atividades industriais integradas, propiciando interação com emprego e renda e redução de migração da população para a Metrópole ou para São Paulo.

Os incentivos fiscais estimulam o desenvolvimento industrial atraindo empresas e fazendo aumentar a produção. O Porto do Pecém dispõe de infraestrutura portuária necessária à implantação do Complexo Industrial. Encontra-se em andamento o processo de licenciamento das usinas termelétrica e siderúrgica e da refinaria Premium II (Petrobrás), da Ferrovia Nova Transnordestina, além do processo de ampliação do Complexo Portuário do Pecém<sup>13</sup>.

A movimentação de produtos pelo Terminal do Pecém atinge 1,6 milhões de toneladas/ano, no entanto, com ampliações, em 2013, salta para 45,2 milhões e, em 2016, para 66,4 milhões. Do final desta década, a 2020, espera-se que a movimentação atinja 83,3 milhões de toneladas/ano. Estima-se transferências de cerca de 7.000 m<sup>3</sup>/ano de gás natural para o continente, pelo Terminal de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), operado pela Petrobrás<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> C.P. do Pecém, CEARÁ, 2015, p. 73-74).

<sup>14</sup> EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA. Movimentação dos aeroportos. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

A obra permite a atracação de navios cargueiros de até 140.000 TPB (Toneladas por Porte Bruto – peso que o navio transporta, incluindo carga, combustível, tripulação e o necessário para completa operação) ou de navios Porta Contêineres Ultra Grandes para 14.500 TEU's (*Twenty Foot Equivalent Unit* – termo inglês de unidade utilizada para descrever a capacidade de contêiner que se baseia no volume de modelo padrão cujo comprimento é de 20 pés ou 6.1 metros, largura de 8 pés ou 2,44 metros e altura de 8 pés e 6 polegadas ou 2,59 metros).

O Terminal de Múltipla Utilidade é projetado para operação de carga geral, contêineres e produtos siderúrgicos para sobrecarga de 10,0 toneladas/m<sup>2</sup>, e operação de guindaste de pórtico com 30,48 metros (100 pés) de bitola. A obra impacta positivamente a economia cearense e faz crescer o segmento do turismo de negócio. Documento oficial do Complexo Industrial e Portuário explicita dados e ações do Complexo (CEARÁ, 2015, p. 73-74)<sup>15</sup>.

A construção do Centro de Eventos, em Fortaleza é empreendimento marcante, iniciado no primeiro mandato do governador Cid Gomes, de 2007 a 2011, concretizado no segundo mandato, de 2011 a 2014. Para a implantação do Centro de Eventos realizaram-se fóruns com participação de grupos de influência, políticos, empresários do comércio, indústria, hotelaria, setor imobiliário, serviços, transporte e universidades, todos em prol do desenvolvimento, com foco no turismo.

A receita do Centro de Eventos do Ceará teve crescimento de 21,8%, em 2017, conforme site do Centro.<sup>16</sup> Recebeu sistematicamente eventos de médio e grande porte, com presença de 10 mil pessoas até outubro de 2016 em feiras, conferências, seminários, congressos e shows em confirmação do sucesso das políticas. Os ganhos são maiores pelas externalidades criadas que colocam o Estado em nível de concorrência com São Paulo, Argentina e países da América Latina, segundo Aires Filho (2013). Ganhos sociais e ambientais ou externalidades compensam a morosidade do retorno econômica dos investimentos.

O Programa de Valorização da Infraestrutura do Litoral Oeste (PROINFTUR) inicia as ações em 2013, voltado à reestruturação de porções do litoral oeste. A reestruturação urbana perpassa o solo urbano e, ações do Estado como principal agente produtor de mudanças de territórios turísticos. Na costa Oeste

---

<sup>15</sup> Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/informe/lpece\\_Informe\\_84\\_31\\_julho\\_2015.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/informe/lpece_Informe_84_31_julho_2015.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2017.

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://centrodeeventos.ce.gov.br/>>.

do Ceará oferece-se infraestrutura a municípios de menor importância turística: São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi, Itapipoca, Amontada, Itarema, Ocara, Cruz, Camocim, Barroquinha, Chaval.

Busca-se dinamização dos municípios litorâneos voltados ao turismo de sol e praia, e para tanto urbanizam-se os litorais para facilitar a circulação de visitantes. Serviços de acesso aos principais pontos turísticos da Costa Oeste concentram-se no trecho entre o entroncamento da CE-085, uma das principais vias de acesso ao Litoral Oeste cearense, e a Praia do Preá, no município de Cruz.

A obra, com 43% de execução, conta com investimento de R\$ 4.571.181,52 do Tesouro Estadual, faz parte do Programa de Valorização da Infraestrutura Turística do Litoral Oeste (Proinfur) e prevê serviços de movimentação de terra, drenagem, pavimentação, obras d'artes correntes, sinalização horizontal e vertical e proteção ambiental. O Proinfur também é responsável pela duplicação da CE-085 e ampliação da CE-187, com valor total investido de US\$ 173.533.299,95, financiados US\$ 112 milhões pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). O Proinfur foi encerrado em 2017, em processo de prorrogação (SETUR/Ceará)<sup>17</sup>.

Fortaleza se transforma, há, porém, obras em andamento ou paralisadas. Construções e reformas que deviam ser para a Copa, permanecem abandonadas. Os prazos são flexíveis, o que causa instabilidade da certeza da conclusão. Acquário do Ceará, ampliação do aeroporto de Fortaleza, VLT não foram concluídos. Aeroporto e VLT em andamento.

Segundo o Ministério Público de Contas, problema recorrente de obras públicas, no país, é resultado da falta de planejamento da gestão, apesar do acompanhamento de gastos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público Estadual. E o problema está para além do planejamento da obra, envolve diretrizes de políticas externas.

O Acquário é uma obra que já começa a ser construído sem liberação dos recursos internacionais. Além disso, a obra inicialmente orçada em R\$ 244 milhões, tem o valor foi alterado para R\$ 250 milhões. A Secretaria de Turismo, que responde pelas obras do Acquário, afirma que a estrutura de concreto, de competência da Secretaria de Infraestrutura, tem 75% concluída e a instalação dos equipamentos,

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/index.php/noticias/43416-2016-11-23-19-59-1>>. Acesso em: 05 fev. 2018.



de responsabilidade da SETUR, está com 30%. Desde fevereiro do ano de 2015, o contrato com a empresa americana que faz a instalação está suspenso para análise. A SETUR não aponta quando as obras serão retomadas e concluídas.

#### 4.1 CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO NA CONSTRUÇÃO DO ACQUÁRIO CEARÁ

As obras públicas para realização passam obrigatoriamente pelos processos licitatórios. A regulamentação do procedimento licitatório é de Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, existe também o estatuto do Pregão, outra modalidade de licitação, também regulamentada. Mais recentemente, em 2011, promulga-se a Lei N. 12.462 que estabelece o Regime Diferenciado de Contratações Públicas com novas regras de licitação e contratos, na Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, substitui a lei Geral de Licitações, lei nº 8.666 dando celeridade aos procedimentos de contratação de obras e serviços.

A lei geral prevê cinco modalidades de licitações, cuja aplicação e manejo varia de acordo com o valor da compra e com o tipo de produto ou serviço adquirido pela Administração Pública. A Lei nº 10.520/2002 prevê pregão, e, no âmbito da União, institui a obrigatoriedade do pregão eletrônico pelo Decreto nº 5450/2005.

Concorrência pública é a modalidade de licitação destinada a contratações de obras e serviços de engenharia em que o valor estimado acima de R\$ 1,5 milhão e/ou a aquisição de materiais e serviços com valor estimado esteja acima de R\$ 650 mil. A modalidade utiliza-se independentemente do valor estimado, para compra ou alienação de imóveis, concessões de direito real de uso, de serviços ou de obras públicas, para contratações de parcerias público-privadas, para licitações internacionais, registros de preços e contratações, adotado o regime de empreitada integral.

Embora a legislação defina valores mínimos, de concorrência pode ser usada para qualquer valor de contratação, desde que o objeto licitado seja complexo e a demanda exige análise criteriosa do administrador. Para participar da modalidade, o fornecedor não necessita de cadastro prévio, basta atender às exigências do edital.

Para o Acquário Ceará foram previstas duas etapas de construção tendo em vista a complexidade do empreendimento, além da hipótese de inexigibilidade de

licitação para a segunda parte. A primeira fase são as fundações, edificação principal e praça das águas.

O Acquário propriamente dito onde se observam fauna e flora marinha correspondente a segunda parte da construção a cargo da empresa norte-americana ICM, indicada pela empresa idealizadora do projeto, Imagic!, que utiliza o conceito de “arquitetura do conteúdo”, que por sua vez, concatena conceitos de entretenimento, marketing e arquitetura, tendo-os como ferramenta de criação, design e planejamento de negócios de parques temáticos. Nesse conceito, oferecem-se além de atração principal, lojas, redes de franquias, shopping centers de caráter comercial, com atração de clientes cada vez mais conectados. Na visão ampla, museus, hotéis, casas de festa, zoológico e teatros adotam a abordagem.

A *International Concept Management* (ICM), segundo a Secretaria do Turismo do Estado é considerada empresa líder do setor com ampla capacidade de serviços, do design à engenharia, gerenciamento de construção, operações e desenvolvimento. Especificamente focado na atração temática e na indústria de aquários com especialidade em construção de megatanques e oceanários emblemáticos de vários países, em ambientes públicos, institucionais e comerciais. A ICM participa na construção, sem a inexigibilidade de licitação, razão de ser: a segunda fase da construção.

O empreendimento licenciado pela SEMACE trata da construção física de aquário explanativo de classe mundial, integrado a um museu interativo de última geração, com 21.500 m<sup>2</sup> de área construída e 15 milhões de litros de água em tanques de exibição. De acordo com as projeções, o Acquário Ceará é o maior aquário do Brasil, o maior do Hemisfério Sul, e América Latina e o terceiro maior aquário entre os conhecidos, pelas dimensões apresentadas do Projeto Acquário Ceará. Não é intenção na dissertação analisar questionamentos sobre meio ambiente, referentes ao EIA-Rima. A dissertação limita-se às questões jurídicas

Em São Paulo, em 1945, em Santos, é inaugurado um aquário de grande porte, com tanques de manutenção de animais gigantes tubarão-lixo, tartarugas e pinguins. Este é o maior aquário do Brasil e continua um dos maiores, com tanques de mais de oitocentos mil litros de água, e chega a receber quinhentos mil visitantes em 2015. A partir dos anos 2000, os aquários associam-se à atividade turística, no início, voltados apenas à criação de animais aquáticos para fins científicos, são-no

ainda, mas com objetividade, pois além da pesquisa marinha, para fins de lazer, turismo e atividades educacionais (IPECE, 2012).

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE, 2012) publicou a proposta do Acquário Ceará e expõe o estudo confrontando com aquários do Brasil e de países e justifica ser empreendimento elemento de desenvolvimento socioeconômico e valoração de espaços urbanos. Considerado um bem axiologicamente econômico, conseqüentemente, valoriza a Metr pole, reordena a malha urbana, pois os acessos ocasionam renovação urbana com transformações em relações socioespacial, além da alteração da paisagem da orla. Obra geradora de impactos positivos e negativos.

O IPECE (2012) faz análises de aquários, o Geórgia Aquarium, maior aquário fechado conhecido, tanto em volume de água, como de área construída<sup>18</sup>. Além de mais visitado com aproximadamente 2,1 milhões de visitantes no ano de 2012. O aquário de Lisboa-Portugal, construído em uma região nova de Lisboa, no Parque das Nações, na Zona da Exposição Mundial de 1998, na Antiga Doca dos Olivais, nas proximidades do Rio Tejo. Aquário Nacional de Baltimore, nos Estados Unidos, em funcionamento desde 1981. Aquário público localizado no estado americano de Maryland. Aquário do Pacífico, *Long Beach*, nos EUA, da década de 1990, também público. Aquário de Veracruz, no México, estratégica do governo para impulsionar o turismo desde 1992 (IPECE, 2012).

A área proposta para construção do Acquário Ceará localiza-se na Rua dos Tabajaras, nº 11, Praia de Iracema, especificamente no trecho entre a Ponte dos Ingleses e a Ponte Metálica, zona urbana do município de Fortaleza/CE. Faz parte da Secretaria Executiva Regional (SER II),  rg o da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

O local teve ocupações anteriores, desde o século XVIII, mais recentemente ocupado pelo prédio da 2ª diretoria regional do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Demolido o prédio o local encontrava-se desolado. Assim, sua ocupação com o aquário é entendida como recuperação de área degradada, pelo Estado. A Figura 2 apresenta a projeção do Aquário.

---

<sup>18</sup> Com  rea construída de 56.000 m<sup>2</sup>, com aproximadamente 10.000 animais, e com mais de 500 diferentes espécies marinhas.

**Figura 2 – Projeção de implantação do Acquário Ceará na Praia de Iracema**



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará (2017).

Viabilizado com recursos de empréstimo do Ex-Im Bank, instituição financeira de fomento às exportações de empresas dos Estados Unidos. A escolha da empresa ICM gerou controvérsias, é que o banco financia apenas obras em que empresas norte-americanas atuem, o que abriu espaço para a discussão de manobra política da gestão quanto à inexigibilidade de licitação. Diz-se que a justificativa se orienta para obtenção de financiamento estrangeiro.

A área geral construída da edificação do Acquário Ceará está em parte disponível à visitação. O projeto conta com 04 pavimentos: subsolo, térreo e 2 andares de atrações. A dimensão é de 212m X 25m, sem estrutura de revestimento externo da coberta e pilares.

O volume de água do Acquário Ceará, mais de todos os aquários, é de 15 milhões de litros. São 25 aquários, assim distribuídos: 01 aquário máster, 01 aquários de Tubarões, 01 aquários de Pinguins, 02 tanques de toques em espécies e 20 aquários menores, em salas de exposição. Estima-se que, aproximadamente, 500 espécies sejam incorporadas aos aquários, em número de, aproximadamente, 35.000 animais, dentre espécies exóticas e nativas (EIA RIMA SEMACE, 2011).

Principais atrações: um cinema 3D; domo do mar; dois cinemas 4D – mitos e lendas; globo do mar; dois túneis de observação submersos; um navio

navfragado; dois tanques de toque; elevador panorâmico; três simuladores de submarino de última geração; aquário máster; atrações de conteúdo interativo.

Salienta-se a importância do Acquário Ceará no reordenamento da Praia de Iracema e do Centro da cidade, pela integração a outros equipamentos turísticos já implantados e a outros, vinculados a projetos em execução cuja finalidade é ofertar e, devolver a população de Fortaleza, espaços do centro antigo para a prática de lazer, o que é bastante significativo para o fortalecimento do turismo, no Estado.

A construção do Acquário Ceará se faz em período de 25 (vinte e cinco) meses, com gerenciamento geral do projeto para acompanhar o processo de implantação do equipamento, com as obras físicas iniciadas a partir do quarto mês do primeiro ano de implantação. Não existe data exata do reinício dos trabalhos de construção civil, uma vez que vários fatores precisam de redefinição.

Os custos do empreendimento chegam ao montante de R\$ 250 milhões de reais. Estimativa de geração de empregos é de 150 empregos diretos, 1.000 indiretos e 18 mil da cadeia produtiva, com impactos em todo o entorno. Segundo dados da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) as comunidades vizinhas serão beneficiadas. (Processo SEMACE nº 08674109-8).

A Concorrência Pública de nº 004/2009<sup>19</sup>/SETUR/CCC, processo nº. 08569374-0, com espécie menor preço teve o fito de iniciar processo licitatório para a construção da estrutura de concreto da edificação principal do Acquário Ceará, assim como da praça das águas no entorno. Faz a empreitada por preço unitário<sup>20</sup>, no valor de R\$18.834.653,80<sup>21</sup>.

Digna de nota é a distinção da empreitada por preço unitário global. Entre regimes possíveis de adoção tem-se empreitada por preço global, com execução da empreitada por preço unitário, cuja obra ou serviço contratado por preço certo de unidades nos termos do art. 6º, VIII, “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93. Nesse sentido, o Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1.977/2013 – Plenário esclarece:

---

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://licita.seplag.ce.gov.br/pub/114617/EDITAL%20CP%20004-2009-SETUR-AQU%C3%81RIO%20DO%20CEAR%C3%81.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

<sup>20</sup> Segundo a lei de licitação, a empreitada por preço global a Administração contrata o todo e não as unidades que compõe as partes da obra.

<sup>21</sup> Fonte de Recurso, segundo o item 2.1 do edital convocatório:” 2.1. O objeto desta Concorrência Pública será pago com recursos orçamentários do Tesouro Estadual, no valor global estimado de R\$ 18.834.653,87 (dezoito milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, seiscentos e cinquenta e três reais e oitenta e sete centavos), com a seguinte dotação orçamentária: 36100003.23.695.034.10645.22.44905100.00.0.00”. Disponível em: <<http://licita.seplag.ce.gov.br/pub/114617/EDITAL%20CP%20004-2009-SETUR-AQU%C3%81RIO%20DO%20CEAR%C3%81.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

A empreitada por preço global deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem executados; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida para objetos que, por sua natureza, não permitam a precisa indicação dos quantitativos orçamentários.

Depreende-se, que o governo ao adotar regime de execução por preço unitário, considera incertezas intrínsecas, em estimativas de quantitativos, fundações, serviços de terraplanagem, desmontes de rocha, entre outros. Assim, que o preço final do contrato é incerto, por baseado em estimativa que varia no curso da obra.

Fundações, em terrenos de marinha, escondem desafios que, somente na fase de construção se identificam. Considerando o regime, o risco é dividido com a contratante, no caso Secretaria de Turismo (SETUR). Ademais, exige-se que as partes renegociem preços unitários quando alterações relevantes de quantitativos contratados. Os prazos passam a ser negligenciados, pois o contratado com as devidas modificações do plano de obras, elabora novo cronograma de execução, recebendo a contraprestação financeira apenas pelo que executa, mesmo estando em atraso<sup>22</sup>.

O regime de preço unitário, à primeira vista, exige menos recursos, tendo em vista o pagamento somente do efetivamente realizado. Entretanto, a longo prazo torna-se inexecutável em face de diversidades encontradas na execução com elevados dispêndios financeiros, pelas alterações relevantes do projeto e pela incerteza econômica do país.

De outro modo, no regime de empreitada por preço global, o construtor assume riscos associados a quantitativos de serviços, fazendo o valor global da proposta superior, em comparação comparado com o regime de preço unitário. É risco para o construtor. As estimativas podem ser agradáveis, no sentido de quantitativos iniciais supra mensurados, com lucro a mais do empreiteiro. De outro modo, podem ser insuficientes, restando ao contratado exclusiva assunção de risco.

Note-se que, no preço unitário, as despesas são acompanhadas durante a execução da obra fazendo o gestor adequar-se financeiramente, conforme demanda das alterações do quantitativo. É estratégia da gestão a adoção de regime implementar.

---

<sup>22</sup> CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Acquário Ceará**. Fortaleza, 2013. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/acuario>>. Acesso em: 12 set. 2017.

A gestão pública estabelece estratégias e escolher ferramentas no sentido de integrar considerações políticas, técnicas e organizacionais. O edital de licitação, no caso, assim como tomadas de decisão anterior, não parece alinhado, à médio prazo, com o propósito comum social. Há de se observar obsessão ideológica ou até fantasiosa de liderança política a impedir objetiva avaliação de circunstâncias e natureza do objeto licitado. Para Wu, Xun *et al.* (2014, p. 83), os desafios da administração pública na tomada de decisão consistem:

Na presença de uma ou mais propostas de política pública a ser decididas com base na sua relação com a possível resolução do problema de política pública definido em fases anteriores do processo; na presença de um conjunto de critérios de decisão. Mesmo que vagamente articulados na prática, com base em objetivos de tomadores de decisão e outras considerações; em alguns esforços na comparação e classificação das propostas de política pública, com base no conjunto de critérios da decisão estabelecidos e na determinação de uma opção de política pública a ser implementada nas fases subsequentes do projeto.

A construção do Acquário é emblemática. Há forte oposição da opinião pública apontando sua inadequação pelas dificuldades e problemas de maior importância, segurança pública, educação e saúde, por exemplo. A conjuntura política do governo do Ceará, à época da idealização do Acquário, é singular, em que pequenos grupos políticos se articulam demandando obras de razoável questionamento. Neste sentido, Wu, Xu *et al.* (2014) explicam que más decisões também podem surgir quando arbitramentos de políticas públicas são controlados e manipulados por pequeno número de dirigentes políticos e/ou de conselheiros de políticas intimamente associados à tomada de decisão.

O Acquário Ceará é uma oferta turística de grande atratividade, que deverá ser visitado todos os meses, apresenta-se como oferta rara para lazer, entretenimento associado à proposta de educação ambiental. “A variedade de espaços e animais a serem visitados deverão ser apresentados de forma interativa, envolvendo conhecimento do mar, preservação dos mares e da biosfera, e meio ambiente aquático” (EIA RIMA SEMACE, 2011). Não restam dúvidas quanto a importância do equipamento para o Ceará. O empreendimento apresenta inovadora proposta de oferta turística direcionada ao turismo internacional, portanto, para entrada de divisas, e amplia os atrativos turísticos disponibilizando o da mais alta hierarquia de atratividade.

## 4.2 O EMPREENDIMENTO ACQUÁRIO CEARÁ NA VISÃO ECONÔMICA HETERODOXA

O projeto *Acquario* Ceará é política estratégica turística do governo e, mais que isso, investimento com visão econômica heterodoxa. A economia, ciência social, diverge das ciências naturais e exatas pelo fato de possuir regras e leis não fixas, mas flexíveis.

Permite assim, escolas de pensamento econômico: clássicos, neoclássicos, keynesianos e pós-keynesianos, com construção de teorias antagônicas entre si. Na visão heterodoxa, destaca-se o papel do Estado como agente, regulador, sobretudo, capaz de promover o desenvolvimento, e que é pensamento do governo ao início da construção.

Está implícita a ideia de que o governo quer promover o desenvolvimento do Ceará atraindo fluxos de turistas com divisas. Acreditam os governos que o turismo é a via de crescimento por localizado no Nordeste do País, área periférica do desenvolvimento brasileiro, por estar em região semiárida, mais de 90% do território, por não ter solo edáfico propício à agricultura<sup>23</sup> no chamado “Polígono das secas” passando pelo ciclo de 5 anos de seca.

No Ceará, há pouca chuva, chove quatro vezes mais que em Israel. Com controle do uso da água, há turismo sustentável no Oriente Médio. Ou seja, não chover é normal. Ademais, por ser terreno raso e cristalino, quando de precipitação pluviométrica, tem-se o deslocamento de nutrientes do solo, levando a região a se tornar desértica<sup>24</sup>. Estudiosos do clima admitem que o ciclo encerra em 2018: o que os noticiários prenunciam.

Vasconcelos (2008) em relação ao turismo diz que a cidade de Fortaleza é um bom exemplo do não cumprimento do Plano Diretor, elaborado pelo executivo

---

<sup>23</sup> Inserido totalmente no “Polígono das Secas”, o Estado do Ceará tem 98,69% de sua população rural vivendo na região semiárida. A geologia do Estado, com rochas cristalinas aflorando em aproximadamente 75% de sua área, torna seu potencial de águas subterrâneas bastante baixo. A alimentação destes terrenos é de ordem pluvial, com infiltração direta ou por intermédio dos rios; a primeira constitui-se na principal contribuição, limitada pelo curto período da estação chuvosa e pela pouca capacidade de retenção de água pelo solo, excetuando-se as zonas fraturadas ou intensamente intemperadas. O regime torrencial e intermitente de seus rios influencia na pouca alimentação dos aquíferos; os cursos d’água permanecem secos a maior parte do ano. A circulação de água subterrânea no cristalino - STUDART, T. M. C.; PITOMBEIRA, E. S.; FRISCHKORN, H. (2002).

<sup>24</sup> Palestra secretário João Marcos Maia SEFAZ-CE –VII Congresso Ibero-Americano de Direito Tributário 2013, SISTEMA TRIBUTÁRIO: EM BUSCA DA TRANSPARÊNCIA, EFICIÊNCIA E SIMPLICIDADE.



e aprovado pelo poder legislativo. Nas últimas décadas, a cidade tem crescimento desordenado desencadeando problemas ambientais que comprometem seriamente o sítio urbano. O poder público não consegue ordenar o crescimento da cidade, de forma a impedir a destruição de lagoas, riachos e matas naturais, nem evitar o acúmulo generalizado de lixo. Por outro lado, investem-se somas elevadas em publicidade sobre a cidade, mostrando-a como atração turística e lugar de interesse para visitantes. Cria-se conflito entre cidade desejada realidade, ficando com o turista o papel de julgar se valeu o investimento, explica o analista.

Assim, a teoria heterodoxa postula que desequilíbrio provocado pelo direcionamento de grandes recursos em megaempreendimento retorna e recompensa desequilíbrios provocados.

Na visão econômica heterodoxa, o sistema não responde de forma automática ao pleno emprego dos recursos, e estimula o crescimento econômico com aumento de gastos públicos, não financiados pelo aumento dos impostos. O economista heterodoxo, Stive Conh<sup>25</sup>, (2001) da Knox College/USA, diz necessário dar atenção especial às ideias que liguem técnicas diferenciadas para formulação de políticas públicas arrojadas.

O foco é a administração da política pública do ponto de vista de condicionantes, objetivos e implicações. A ação política do Estado considera-se intervenção econômica heterodoxa, pois extrapola a visão do equilíbrio entre oferta e demanda, e projeta o futuro com melhorias sólidas.

O empreendimento proporciona oportunidades de emprego da força produtiva, movimenta a economia local, dinamiza o setor hoteleiro, amplia fluxos de voos ao Ceará, o modal de transporte terrestre, a prestação de serviço, de transporte, locação de veículos, circulação de mercadoria, entre atividades que enriquecem o turismo e a economia.

Trata-se de política de intervenção territorial, com paradigmas estruturais inovadores, tecnologias modernas associadas à revalorização da Metrópole, da orla marítima, com projeção de espetacular paisagismo e foco na proteção do ambiente litorâneo, como um dos principais atrativos turísticos tecnológicos, do Ceará, indutor de turismo. Nachmias (1979, p.3) ensina que os produtos resultantes de políticas públicas não revelam necessariamente se os objetivos atingiram melhorias de

---

<sup>25</sup> CONH, Stive. Heterodox Critiques of Supply in Micro Principles Texts. **Review of Radical Political Economics**, n.33, p.343-350, 2001.

condições de vida da população e que o impacto de política públicas é medido em função do desempenho da ação pública, ou seja, se a medida atinge ou não os propósitos da política. Recomenda a “avaliação de processos e de impactos” (NACHMIAS, 1979, p. 5).

A avaliação de processos afere a eficácia do empreendimento, se está de acordo com as diretrizes concebidas para execução e se o produto atinge metas desejadas. É impossível antever tipos de entraves, problemas e conflitos em megaempreendimento. Embora as experiências sejam benéficas, jamais suficientes para prescindir-se da avaliação processual concomitante com a implementação do megaempreendimento.

Representa a possibilidade de monitoração de processos diretamente responsáveis pela produção do efeito esperado. A análise de impacto tem ambição mais ampla e mais complexa (ROSSI *et al.*, 1977), diz respeito a efeitos de resultados sobre a população-alvo e intenção de relacionar causalidade da política com resultados em condições sócias territoriais.

O projeto Acquário Ceará se inserido em ações estratégicas de políticas públicas de turismo, com base na realidade turística desenvolvida no turismo de sol e praia, segmento consolidado no Estado. O empreendimento, além de atrativo turístico de forte capacidade é também oportunidade de lazer e entretenimento associados ao conhecimento do mar e espécies marítimas, tendo em vista a conservação de mares e da biosfera marinha, como oportunidade de prática de educação ambiental, conforme projeto.

A construção do Acquário é decisão ousada e inovadora, por se considerar investimento público de grande porte. Projeto não aceito na totalidade pela sociedade porque o valor investido afronta condições e demandas da sociedade. Parte da sociedade reclama falta de recursos para investimento, educação, saúde e segurança, com rejeição da ideia de implementação do Acquário. E se desconhece o significado de política desse porte que provoca impactos necessariamente, para recuperá-los em dimensões maiores no futuro. Imagina-se que o Acquário traga recursos financeiros de tal monta que melhore o sistema de educação, saúde e segurança, precário em aspectos.

#### 4.3 OS IMPASSES DA CONSTRUÇÃO DO ACQUÁRIO E O CONFLITO JURÍDICO

A obra, considerada empreendimento turístico ambiental, na orla marítima, incrementa as atividades vinculadas ao turismo: hotelaria, restaurantes, lazer, serviço dentre outros. É geração de emprego e renda para profissionais do turístico (artesãos, culinária, artistas populares, dentre outros) pelo projeto, estudos e obras, além de oportunidades de trabalho para profissionais de engenharia e de outras áreas.

Também para trabalhadores de construção civil: considerando impactos econômicos e fiscais positivos gerados pelos gastos de frequentadores do Acquário Ceará, oferta de tecnologia interativa, que alia educação ambiental e entretenimento de forma inovadora para dar consciência às pessoas sobre a necessidade de conservação do meio ambiente.

O maior impasse será o de atração de fluxos de turistas e divisas para a Capital. Dinamização de investimentos externos, regulação do uso e ocupação racional e planejada do solo, planejamento ordenado do ambiente, conhecimento das expectativas da população em relação ao empreendimento e arrecadação de impostos.

Os impactos de alteração na paisagem, interferência na e da biota, interferência na dinâmica eólica, alteração no nível freático, emissões de poeiras, gases e ruídos durante a fase de construção, geração de rejeitos líquidos e sólidos; riscos de acidentes de trabalho; impactos decorrentes dos transportes e circulação de materiais e equipamentos diversos para frente de obras de desta para outros destinos; interferência no processo reprodutivo de algumas espécies de ambiente marinho devido à luminosidade; redução da oferta hídrica para o lençol freático, pela impermeabilização de setores do terreno (EIA/RIMA SEMACE, 2011), foram estudados pelo Órgão ambiental e apontados soluções.

Desde a concepção, em 2008, ao início das obras, em 2012, o Acquário Ceará é um equipamento de polêmicas. Orçado em cerca de R\$ 300 milhões<sup>26</sup>, a construção já consumiu R\$ 130 milhões. Com aquisição de equipamentos e

---

26

Disponível em:  
<<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/dom/2015/07/11/noticiasjornaldom,3468118/a-obra-mais-polemica-apos-3-anos-um-raio-x-do-acquario-ceara.shtml>>. Acesso em 30 de outubro de 2018

recursos tecnológicos - R\$ 83,8 milhões -, e viabilização da estrutura de concreto do espaço - R\$ 45,8 milhões (CORIOLANO, 2015).

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em Relatório de Inspeção nº 0011/2012, da construção, constata irregularidades, no que tange a inexigibilidade de licitação, E mais: o megaprojeto dificilmente poderia ser transformado em outro equipamento, como defendem opositores. O esqueleto do empreendimento chega a julho de 2015, com 69% de execução, com ocupação de 8 mil m<sup>3</sup> de concreto.

A Figura 3 mostra infraestrutura externa interrompidas que passa a impactar negativamente à paisagem da Praia de Iracema.

**Figura 3 – Obras inacabadas do Acquário Ceará**



Fonte: Próprio autor (2017).

O espaço do tanque máster, com 50 metros de comprimento e 13 de altura, reproduz o fundo do mar, com cerca de 500 espécies de animais e uma população de 35 mil espécimes, contando com réplica de um navio naufragado. (Informação da Coordenadora da Unidade de Gerenciamento de Projetos (UGP<sup>27</sup>) do Acquário Ceará em entrevista de domínio público).

O segundo pavimento da construção tem formato do tanque de aclimatação, utilizado para adaptação de novos animais que trafegam no local e também para aqueles que, por acaso, adoecem, interligado ao aquário principal e ao

---

<sup>27</sup> Sra. Mariana Marques.

dos tubarões, permitindo entrada e saída dos peixes e demais seres. Trata-se de área de acesso restrito aos profissionais do Acquário, sistema de apoio à vida, de funcionamento continuado.

A expedição pelo labirinto de concreto e aço segue à área de cinemas - dois em 4D e um em 3D, um auditório para 300 pessoas, setor do Acquário Ceará destinado a palestras e debates. Por enquanto, apenas grandes pátios à espera de telões, divisórias, poltronas e sistemas de som. No subsolo, setores que vão garantir o funcionamento do futuro equipamento.

Construídos oito reservatórios de água salgada para bombeamento para os compartimentos. Quinze milhões de litros d'água, equivalentes a seis piscinas olímpicas cheias. Tanques de água doce para manutenção do espaço. Mais adiante, são 70% das tubulações de polietileno de alta densidade (HDPE), um dos poucos equipamentos enviados para o Ceará pela empresa norte-americana ICM Reynolds cujo contrato com o Governo, está suspenso após pedido de revisão. Também foram construídos nessa etapa nove dos 13 tanques de filtragem (CORIOLANO, 2015)<sup>28</sup>.

O revestimento externo é de alumínio com painéis confeccionados em polímero metálico. Na parte externa do Acquário Ceará, uma das "patas" do Acquário está em teste para verificação dos efeitos de maresia sobre o material. Cinco chapas de acrílico com 45 cm de espessura para vidro de transparência para exposição dos animais. Sobre o alto valor para a construção do Acquário, técnicos da obra justificam pela qualidade do material. Valor tem a ver com durabilidade e manutenção. Até agora, os recursos utilizados saíram do Tesouro Estadual (CORIOLANO, 2015)<sup>29</sup>.

Gerador de energia movido a gás ocupa parte subterrânea. Segundo responsáveis pela obra, a ENEL não teria condições de garantir potência necessária, além de custos bastante elevados. As afirmações contraditórias revelam falta de sintonia entre as equipes de construção e projetistas. Afirmar incapacidade técnica de suprimento de energia não condiz com a realidade fática do contingente energético de Fortaleza. Ademais, em fase de idealização do projeto foi feito

<sup>28</sup> Disponível em:

<<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/dom/2015/07/11/noticiasjornaldom,3468118/a-obra-mais-polemica-apos-3-anos-um-raio-x-do-acquario-ceara.shtml>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

<sup>29</sup> Disponível em:

<<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/dom/2015/07/11/noticiasjornaldom,3468118/a-obra-mais-polemica-apos-3-anos-um-raio-x-do-acquario-ceara.shtml>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

levantamento de demanda de potência assim como de toda a estrutura necessária para colocar o Acquário em funcionamento. Inverdades, deformação de dados e realidades tornam o quadro mais difícil.

A Figura 4 apresenta o interior do Aquário, em setembro de 2014.

#### **Figura 4 – Interior do Aquário em Construção**



Fonte: Carvalho (2014).

O Executivo faz questão de ressaltar o caráter educacional do projeto. Os responsáveis pela obra argumentam que será uma “mostra permanente e renovável de educação ambiental associada ao entretenimento, apresentando de forma interativa e envolvente, aspectos da conservação dos mares e da biosfera, para relação das pessoas com o meio ambiente aquático” (EIA RIMA SEMACE, 2011).

Isso não é contestado, haja vista que aquários em operação, em outros países, geram lucro, arrecadam divisas como atrativo turístico, mas também educam. Atraem turistas que ultrapassam a ideia de turismo de consumo, optam por atrativos voltados a experiências sociais e educação ambiental. A Figura 5 apresenta detalhes internos, revelando a estrutura interna do Acquário.

**Figura 5 – Estrutura interna do Acquário Ceará**



Fonte: TCE (2014)<sup>30</sup>.

O cronograma físico da obra perde significado com a paralização da obra. Há especulação sobre o andamento do processo, mas o governo não informa oficialmente. Tudo isso é questionável, a continuidade da execução da obra é decisão de governo, e questão de discricionariedade, ou seja, de oportunidade e conveniência. E agrava-se diante da crise econômica porque passa o país com rebatimento na economia do Estado.

Coriolano (2015) em matéria do Jornal O POVO em 07/11/2015 divulga a linha do tempo do Aquário, dentro do prazo.

---

<sup>30</sup>Disponível em: [https://www.tce.ce.gov.br/downloads/SECEX/Grandes\\_Obras/Acuario\\_Ceara/Fiscalizacao/relatorio\\_de\\_publicacao\\_003-2014\\_acuario.pdf](https://www.tce.ce.gov.br/downloads/SECEX/Grandes_Obras/Acuario_Ceara/Fiscalizacao/relatorio_de_publicacao_003-2014_acuario.pdf). Acesso em 1 de novembro de 2017

**Figura 6 – Linha do tempo Aquário**

## Linha do tempo



Fonte: Jornal O Povo (2015)<sup>31</sup>.

A linha do tempo divulgada por Coriolano (2015), em jornal da Metrópole Fortaleza, mostra ações dos anos de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, mas, não foi possível verificar a veracidade das obras *in loco*. Contudo as figuras apresentadas servem de prova do que já realizado: portanto, o Acquário Ceará não é apenas intenção do governo, trata-se de uma ação da política pública de turismo, em andamento.

<sup>31</sup> Disponível em:

<<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/dom/2015/07/11/noticiasjornaldom,3468118/a-obra-mais-polemica-apos-3-anos-um-raio-x-do-acquario-ceara.shtml>>. Acesso em: 01 nov. 2017.



A construção do equipamento turístico tem contratempos jurídicos que se arrastam desde a paralização. A obra questionada, em decorrência do alto custo de obra do turismo, encontra obstáculos.

Discussões e questionamentos giram em torno de desconhecimento do alcance da obra e não apenas em razão do mal-estar dos que reclamam de necessidades sociais urgentes não demandadas. Faltam conhecimentos do significado da obra por parte de residentes, a maior parte não consegue acompanhar e justificar políticas para turismo como prioridade, por não compreender que a obra representará em futuro não muito distante. Fonte de divisas e lucros para melhorar as demandas sociais do Estado.

Em que pesem as polêmicas, o Governo inicia a obra em meio a insatisfações. E o Acquário Ceará levantou as estruturas básicas, o que representa grandes investimentos financeiros. A infraestrutura do equipamento está em grande parte pronta. Mas, a obra está paralisada após questionamentos por parte do Ministério Público Federal, no Ceará (MPF/CE) e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) desde 2015. A execução da obra permanece suspensa, também por problemas de financiamento para continuidade.

Ajuizaram-se oito ações públicas contra o empreendimento Acquário: seis pelo Ministério Público, que até então, nenhuma tinham sido, o pedido de paralização do empreendimento, deferido.

Entretanto a decisão com pedido de liminar, processo nº 0186902-65.2013.8.06.0001, do Ministério Público Estadual logra êxito. Em decisão interlocutória, o Estado Juiz determina o Governo suspender todo e qualquer pagamento ou repasse a qualquer título em benefício da empresa norte americana Internacional Concept Management ICM, até decisão final do mérito da ação.

A ação civil pública motivada pelo protocolo de requerimento nº 0883-12 da Câmara Municipal de Fortaleza, dá ciência à Procuradoria Geral de Justiça de irregularidades publicadas no Jornal Diário do Nordeste, assim como pelo movimento civil popular “quem dera ser um peixe”, que fizera oposição à construção. As informações trazidas ao *parquet* eram que o processo de inexigibilidade licitatória para contratação da empresa Internacional Concept Management ICM estavam viciadas por ilegalidade.

Também são denunciados problemas de convênio firmado pela Secretaria de Turismo do Estado com a Fundação XXVII de Setembro – Fortaleza Conventions

& Visitors Bureau (FCB), que tem como conselho curador entidades: Associação Brasileira de Jornalista de Turismo (ABRAJET); Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO); Associação dos Meios de Hospedagem e Turismo (AMHT); Associação Brasileira da Indústria de Hotéis Ceará (ABIH); Associação Brasileira de Empresas de Eventos (ABEOC); Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo (ABBTUR); Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV); Câmara de Dirigentes Lojistas de Fortaleza (CDL); Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL), Associação Cearense das Locadoras de Automóveis (ACLA); Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Ceará (FECOMERCIO); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC); assim como os parques temáticos e companhias aéreas. Entidades de classe voltadas ao fomento do turismo.

O convênio firmado, em 22/2008, com a FCB, capitaneado pelo então Secretário de Turismo<sup>32</sup>, tem objetivo de cooperação técnica e financeira, por intermédio da Secretaria de Turismo, para elaboração dos planos, projetos, consultorias e estudos que comporão o conjunto de projetos técnicos do Acquário Ceará.

A justificativa apresentada é que o Acquário tem qualidade mundial, sendo o primeiro centro oceânico de escala internacional da América Latina. Obra dessa envergadura, na visão do Secretário de Turismo, tinha que ser assessorada por intermédio dos órgãos do setor turístico do Ceará, devido à complexidade e importância para atrair divisas para o Estado.

Dando seguimento aos trabalhos de assessoria e planejamento, a FCB aciona a empresa Técnica de Projetos – ASTECH, de nome fantasia IMAGIC!, para que realize o planejamento do empreendimento. Ocorre que, para a promotoria de justiça, a contratação da ASTECH estaria previamente acertada, hajam vista os depoimentos prestados à justiça que indicam a tomada de decisão, relativamente ao arquiteto da obra, antes mesmo da celebração do convênio com a FCB.

Salientam-se que a sistemática de celebração de convênio com o Governo do Estado, segue a Instrução Normativa nº 01/05, com a Secretaria da

---

<sup>32</sup> Sr. Bismark Maia.

Controladoria e Ouvidoria Geral (SECON), Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ) e Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN).

Assim, a celebração de convênios deverá ser realizada quando os projetos forem propostos pela entidade interessada, estando ambas as partes em cooperação e interesse. Contém o Art. 2. da Instrução Normativa nº 01/05:

Art. 2. O convênio será proposto pelo interessado ao titular do órgão ou entidade da administração pública responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho que conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I – Razões que justifiquem a celebração do convênio;

II – Descrição completa do objeto a ser executado;

III - Descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente;

IV – Etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim;

V – Plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela concedente e, se for o caso, da contrapartida financeira do desembolso;

VI – Cronograma proposto de desembolso;

[...]

IX – Termo de compromisso de cumprir as exigências desta Instrução Normativa. (Grifo nosso).

Pela propositura do Convênio, a proposta tem que ser obrigatoriamente de iniciativa da entidade interessada, endereçada ao órgão da administração pública. Caso distinto, a própria administração pública, com base na Lei nº 8.666 de 1993 e da Constituição Federal de 1988, Art. 37, inciso XXI, deve realizar procedimento licitatório sempre que os atos importarem ônus ao erário público.

A posição da SETUR, no entanto, foi no sentido de realizar convênio com dispensa de licitação, haja vista a inexigibilidade, face ao serviço técnico especializado, a singularidade do serviço e notória especialização do contratado. Ademais, o referido convênio também se estendeu para que o mesmo também contratasse, nos mesmos moldes, a empresa ASTECH – Assessoria Técnica de projetos LTDA.

Nesse sentido o Parecer Jurídico da SETUR (2008) assevera:

Com o pretendido instrumento pretende esta Secretaria, em conjunto com o *Convention Bureau* levar adiante a elaboração dos projetos técnicos, consultorias, estudos e planos que comporão conjunto de projetos necessários a execução da primeira fase do Projeto Acquário do Ceará – Oceanário. A orla marítima de Fortaleza, como área de convergência dos seus residentes e dos turistas que visitam, precisa de intervenções previstas no Projeto a ser apresentado, como forma de contribuir para implantação do conjunto de atrações locais e recuperação do ambiente e paisagem litorânea da cidade de extrema beleza, estimulando seu uso e ocupação de forma sustentável e contribuindo para o incremento do turismo do Estado. O Assunto mereceu a apreciação do setor técnico do PRODETUR, que através de sua coordenadoria opinou favoravelmente a sua realização, posto que o projeto a ser apresentado terá inúmeros benefícios de natureza econômica para nosso estado. De nossa parte, examinado a proposição e a

documentação que nos foi apresentada, concluímos que esta, se encontra de conformidade com o previsto na Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN Nº 01/05 de 2005, razão pelo qual opinamos pelo seu deferimento.

Constata-se que o parecer da SETUR não atende à mínima análise jurídica conforme exige o texto da Instrução Normativa. Trata-se de exposição subjetiva de justificativas políticas e não de parecer técnico jurídico, deixa claro não haverem sido discutidos com profundidade requisitos que justifiquem a celebração do convênio, no sentido de analisar a descrição completa do objeto a ser executado; a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente; etapas e fases da execução do objeto, com previsão de início e fim; plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela concedente. E, se for o caso, da contrapartida financeira do proponente; cronograma proposto de desembolso; especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido.

De fato, na primeira fase da construção não há objeto concreto no que tange ao projeto de engenharia e arquitetura do Acquário. O convênio celebra o acompanhamento da elaboração do projeto pela FCB, tendo a empresa executora sido contratada em ato contínuo.

Questionam-se os termos legais da contratação da FCB, haja vista a incapacidade técnica em projetos de oceanários e o fato de a contratação não ter sido realizada diretamente com a ASTECH. Observa-se que falhas e negligência no aspecto formal exigido pela legislação específica tornam-se a causa de fracasso das políticas públicas, impedem de irem a cabo, ensejando atuação ministerial, a ponto de, no processo em cotejo, suspender pagamentos, paralisando a construção. Wu, Xun *et al.* (2014, p.) que, em análise de casos semelhantes:

Os formuladores de políticas públicas muitas vezes não conseguem preparar o terreno de forma sistemática para a implementação resultando ocasionalmente em desastres de política em alto nível e, ainda mais frequentemente, em políticas que são executadas muito abaixo das expectativas. Uma das principais razões para essa negligência diz respeito à enorme complexidade, tanto analítica quanto prática, que a implementação representa. Outra razão é a sensibilidade política da implementação. Na formulação de políticas e até mesmo na tomada de decisão, as diferenças críticas entre os *stakeholders* podem ser encobertas usando linguagem vaga ou até mesmo adiando decisões imediatas – sem aspectos críticos, mas politicamente ou burocraticamente sensíveis – de políticas. Isso traz a vantagem de manter um processo de política pública andando e comprar tempo para a construção de alianças de maior apoio. Entretanto as considerações de tal esquivo são inevitáveis durante a fase de implementação, em que os gestores públicos terão dificuldades de gerar, alocar e controlar recursos, bem como de interpretar intenções políticas. O produto e resultados pretendidos de uma política pública não se

materializarão, enquanto os efeitos colaterais negativos de políticas públicas se tornarão mais evidentes.

Assim, a sequência natural de atos que integram o processo de licitação, foram desviados tomando forma e procedimento inadequados. Decisões políticas, além equacionadas com expectativas da coletividade, devem ser compatíveis com a racionalidade como forma de convencimento e dominação da decisão política.

Em outras palavras, significa dizer que os atos políticos administrativos se baseiam na burocracia weberiana adequando meios e fins pretendidos trazendo, a reboque, a legitimidade. A burocracia empregada não é em sentido pejorativo, que denota demora ou mesmo ineficiência. A burocracia, aqui ressaltada, são regras, racionalização da administração como dever oficial. Dias (2010, p.15) ao refletir sobre racionalidade, esclarece:

Nesse sentido o conhecimento tem um papel crucial. Burocracia webberiana significa dizer que a eficiência burocrática tem como premissa funcionários altamente qualificados, especializados capazes de escolher de modo mais preciso e mais rápido o meio mais adequado para realizar um determinado fim. [...] Legitimação democrática é a fundamentação das decisões na lei democraticamente elaboradas.

Contribuindo com o raciocínio, aplica-se ao caso Acquário a Teoria da Escolha Racional (TER), originariamente desenvolvida pela ciência econômica e posteriormente difundida em áreas do conhecimento como instrumento de análise econômica de escolhas vinculadas às normas jurídicas. A teoria explica que as formas de escolhas humanas são manifestadas em determinados enfrentamentos da gestão, como são motivadas as decisões considerando preferências e fatores econômicos.

Diz Becker (1993)<sup>33</sup> que a visão econômica do comportamento humano não parte da premissa de que as pessoas são motivadas exclusivamente pelo ganho material ou financeiro, sendo abordagem econômica capaz de avaliar a conduta e não motivações. Pois o comportamento humano é conduzido pelo complexo de valores e preferências, e, assim, os pressupostos econômicos podem ser utilizados para entendimento do comportamento humano, assumindo-se que as pessoas têm preferências e as maximizam.

---

<sup>33</sup> Laureado com o Prêmio de Ciências Econômicas de 1992 por ter estendido os domínios da análise microeconômica para comportamento e interação humana

Gomes (2007)<sup>34</sup> afirma que há pressupor que as pessoas estimam a utilidade esperada ou valor esperado das ações perante o risco. Assim, ações volitivas da cúpula governamental que idealiza o Acquário foram reduzidas a um grupo político que contrata as empresas Astech e Imagic! sem observação de exigências e os procedimentos licitatórios. Além disso, prescindir de levantamento de preço do processo de inexigibilidade de licitação, em detrimento da possibilidade de contrato de prestação de serviço a preço vantajoso, à administração, consubstancia-se assim, em corrupção. Trata-se de jeito discreto de corrupção que pode passar despercebido.

Por tais razões é que o *parquet*, no Processo nº 0186902-65.2013.8.06.0001, afirma que “o nome do arquiteto foi decidido pelo Secretário de Turismo em conjunto com o presidente do Fortaleza *Convention Bureau*, em momento anterior à apresentação da proposta do Convênio. Inclusive com o agravante de a Secretaria de Turismo não realizar qualquer avaliação comparativa dos valores apresentados, para justificar preços praticados, motivados por interesses e preferências pessoais”.

Depreende-se que utilidade esperada, na visão explicativa de Becker (1968), aplicada à gestão da administração do Acquário, era de obter benefício ao grupo político, ou mesmo do particular envolvido na operação, de forma que a utilidade esperada pelo crime praticado excedesse a utilidade esperada que o sujeito ganharia, se dispensasse os esforços em outra atividade. Ou seja, não haveria investimento com retorno igual ou maior, se não fosse daquela maneira e com o poder público.

O beneficiamento do empreendimento particular realiza-se no momento do direcionamento da contratação com a empresa Imagic!, e indiretamente do grupo político, haja vista às relações próximas com sócios empresários.

Carneiro (2015), com base nas análises de Becker complementa a afirmação supramencionada afirmando que a quantidade de crimes tende a variar de acordo com a utilidade esperada, uma das funções de variáveis de valores e preferências, como probabilidade de condenação, da pena aplicada, da renda a ser auferida com o crime, da frequência das condutas criminosas e da disposição de cometer ato ilegal.

---

<sup>34</sup> GOMES, Orlando. Racionalidade e escolha. **Economia Global e Gestão**, v. 12, n. 2, p. 53-71, 2007.

Por fim assevera-se que, se a conjunção de fatores for racionalmente vantajosa, a pessoa tende a cometer o crime. Em outras palavras: é avaliar se o crime compensa ou não. E não obstante informalidades do Convênio nº 22/2008, o Governo do Estado do Ceará, dá continuidade aos trabalhos para contratação de empresas construtoras do Acquário, firma o contato nº 12/2011 com empresa Internacional Concept Management (ICM) após a construção das fundações<sup>35</sup>, projeto da primeira fase.

Vale ressaltar que construções de aquários, nos países, são realizadas por um conjunto reduzido de empresas, que, à época da apresentação do projeto, também foi oportunizado a outra empresa do ramo, a NIPPURA que manifestou posteriormente desinteresse pela obra.

Neste sentido, a Imagic!, ao indicar a empresa Internacional Concept Management ICM e a NIPPURA como empresas potencialmente capazes de realizar a obra, e tendo apenas uma delas manifestado interesse, seria desarrazoado imputar conduta ilícita, salvo condição de financiamento pelo banco Eximbank<sup>36</sup> - EXPORT-IMPORT BANK – USA, no qual o Ceará já operacionalizava a regularização do empréstimo. O banco condiciona o financiamento da obra somente àquelas em que empresas americanas atuassem, arrematando a lhanza do procedimento.

Não há como negar a natureza singular do empreendimento que impede o estabelecimento de critérios objetivos de competição. A existência de empresas potencialmente capazes de realizar a segunda fase do projeto, não afasta a singularidade. Cada empresa tem expertise e o próprio desenvolvimento no que tange à manutenção da vida marinha em ambiente simulado. Pode ser considerada

---

<sup>35</sup> Fundações profundas são aquelas em que a carga proveniente da superestrutura é transmitida para a fundação por meio da resistência de ponta (base), pela resistência de fuste (lateral) ou por ambas. Este tipo de fundação deve ser assentado em profundidade superior ao dobro de sua menor dimensão em planta e no mínimo 3 metros, salvo justificativa. O tipo de fundação a ser utilizada em uma edificação ou obra especial é definido através do estudo do solo por meio da sondagem do terreno.

<sup>36</sup> O Eximbank funciona como uma agência governamental americana independente, tendo como objetivo facilitar o financiamento de exportações de produtos e serviços americanos, por meio da absorção de riscos de crédito que estão fora do alcance do setor de bancos privados. Todas as obrigações do Eximbank são garantidas por total confiabilidade e crédito do governo dos Estados Unidos. De acordo com os programas do Eximbank, pelo menos 50% dos produtos a serem exportados devem ser produzidos nos EUA. Para financiamentos a médio prazo, o Eximbank segurará até 100% dos produtos com conteúdo americano, mas nunca mais de 85% do valor do contrato americano. O importador deverá efetuar um pagamento inicial, a título de antecipação, correspondente a 15% do total. Disponível em: <<http://globalcn.com.br/BR/exim-bank.php>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

ciência a parte que demanda conhecimento da biologia marinha que pode ser empregada de forma diferente, fazendo parte do capital intangível das empresas.

As decisões de governo em direcionar determinados contratos e licitações, em benefício de empresas previamente selecionadas, mostram-se à margem da licitude. Certamente assemelham-se a condutas desonestas e de má fé que maculam a lisura do certame. Não é exagero o que Prola Jr. *et al.* (2015) afirmam: atos temerários, ineficientes, com desperdício de recursos públicos e menosprezo da legislação e das boas práticas administrativas acabam impunes:

No que tange à Lei de Improbidade Administrativa, verifica-se uma aplicação bastante restritiva por parte de nossos tribunais, exigindo, para configuração de atos dessa natureza, a presença de desonestidade e má-fé, elementos subjetivos até mais intensos do que aqueles necessários para uma condenação criminal, ou, ainda, a comprovação de danos ao erário em hipóteses em que a lei expressamente não exige a ocorrência de lesão à esfera econômica do patrimônio público. Assim, atos temerários de gestão, ineficientes, com desperdício de recursos públicos e menosprezo da legislação e das boas práticas administrativas – em especial das normas relativas às licitações e contratações, planejamento e execução orçamentária, prestação de contas e transparência e responsabilidade na gestão fiscal, acabam impunes, não sendo sancionados na esfera da improbidade administrativa, encarados como meras irregularidades (p.7).

Com efeito a Constituição Federal de 1988, e Lei Nº 8.666/93 não podem ser subjugadas às interferências internacionais quando se trata de interesse público, diferentemente dos contratos particulares em que se tem a vontade das partes como predominantes, na relação em homenagem a *Pacta sunt servanda*.

Pertinente ao tema, transcreve-se o entendimento do Ministério Público do Ceará (Processo nº 0186902-65.2013.8.06.0001, 2013, p. 56) que embasa a ação pública, em análise que afirma:

A legislação brasileira é clara e inequívoca ao impor estrita obediência à Lei Nº 8.666/93. mesmo nas situações em que o objeto do contrato constituir em obras ou serviços financiados por instituições Internacionais. Em tais casos. muito embora a agência estrangeira financiadora possa estipular algumas regras particulares que minimizem a eficiência da legislação brasileira, tem-se que essas regras não podem violar os princípios fundamentais de nossa legislação, de modo a ensejar o descumprimento de regras basilares. em especial as pertinentes a escolha objetiva da empresa executora da obra.

A busca de financiamento estrangeiro não é proibida pela Constituição brasileira ou mesmo pelas leis específicas. Liberdade é conquista dos Estados Federados e faz parte da estrutura político-administrativa adotada. Entretanto, há regras a serem observadas para que o interesse público seja preservado



promovendo a economia. Assim, o condicionamento do banco financiador faz é impor percentual de 50% de compras de produtos e serviços serem de origem América, em contraposição às diretrizes das leis brasileira, no mesmo sentido. Ou seja, que se dê preferência a produtos e serviços produzidos no Brasil. Ademais, o Governo consoante contrato 17/2011, garante o percentual de 70%, dos produtos e serviços de origem americana, como forma de obtenção do empréstimo. E, nesse sentido, a Lei Nº 8.666/93 afirma:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5 a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

II - Estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991.

Deste modo, na sequência de atos moldados pelas leis brasileiras, a instituição internacional que se propõe a financiar a obra não interfere no processo interno de escolha da empresa que executará a obra. E somente após aprovação do legislativo estadual assim e Senado Federal é autorizada a operação de financiamento internacional preconizado no texto do art. 49, inciso XXV da Constituição Estadual e art. 52, inciso V da Constituição Federal concomitantemente com a Lei Complementar Nº 101/2000, art. 32, § 1º, inciso IV, lei de responsabilidade fiscal. Ressalte-se que a matéria não foi pauta de deliberação pelo Senado Federal: está pendente como requisito necessário à formalização do empréstimo.

O que de fato se observa e Binenbojm (2014) com clareza identifica como pecado autoritário original com a constituição de dogmática, a serviço dos donos do

poder, e que a separação dos poderes serve, contraditoriamente, ao processo de imunização decisória dos órgãos do poder executivo.

A realidade leva a relacionar aos quadros apresentados na televisão brasileira pelo cearense inteligente e satírico que critica instituições do País. Chico Anysio<sup>37</sup> personagem não tão fictícia, Justo Veríssimo do Santo Cristo, deputado federal eleito pelo Estado de Pernambuco, eleito pelo povo de baixa renda, como o próprio dramaturgo se diz, homem de caráter pífilo, honra ausente, decência abominável e detentor de refinados métodos de roubar, eterniza o jargão “corrupção sim, mas dentro da maior honestidade”, que parece retratar com veemência imbróglis da situação considerada.

Importante diferenciar os atos de gestão pública motivados pela incompetência governamental - incapacidade de compreender e dar conta das dificuldades político-administrativa - dos atos em que deliberadamente voltados aos benefícios financeiros, o que por sua vez, leva Tanzi (1999)<sup>38</sup> a afirmar: é a corrupção e o abuso do poder político usados em benefício de partido bem definido, e não em benefício individual somente. Esclarece, que famigerada categoria pode se estender a um amigo ou famílias. Notadamente, no Ceará observa-se essa prática com mais intensidade, haja vista a permanência dos mesmos atores políticos durante décadas.

Meandros jurídicos parecem dar razão a que os fins justifiquem os meios. A realização, a todo custo, macula a política que levada a sério poderia dar retornos concretos e duradouros à coletividade. Entretanto o que se vê efetivamente são interferências entre os poderes tornando o Estado refém de ambiente de insegurança jurídica.

Questão controversa a ser superada diz respeito às ações judiciais que trazem perigo de dano. Os requisitos para a concessão da tutela de urgência estão presentes no art. 300, Código de Processo Civil de 2015, condição *sine qua non* para a propositura de pedidos de liminares. A ação deve conter, de pronto, demonstração de probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, além do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. Observar também a

---

<sup>37</sup> Humorista, roteirista, diretor e escritor brasileiro, considerado um dos maiores comediantes do país. Criou infinidade de personagens, o que o fez artista diferenciado. Atuou ao lado de humoristas como Jô Soares, Paulo Gracindo e Agildo Ribeiro. Em 1969, ingressou na Rede Globo em diversos programas, entre eles, “Chico Anysio Show”, “Chico City”, “Chico Total”. Imortalizou diversos personagens dentre eles o deputado Justo Veríssimo de Santo Cristo.

<sup>38</sup> Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22759/corruptao-um-mapa-analitico/2>>.

inexistência de perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão. Esta última condição, ou seja, do perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão ou do perigo do dano inverso, remete ao caso, o ponto de gravidade em que decisões judiciais têm maior apreço.

O Tribunal Regional Federal da 5ª região em decisão monocrática, ao analisar o Agravo de Instrumento Nº 132377/CE, intentado pelo Ministério Público Federal, referente à paralisação das obras do Acquário, afirma que não se pode olvidar flagrante, existência de *periculum in mora* inverso, dado que a paralisação das obras, assim como a determinação de que a União se abstenha de adotar as providências necessárias autorização para que o Estado de Ceará contraia empréstimo externo, causariam prejuízo ao Ceará principalmente em razão da grande quantidade de recursos públicos alocados e investidos no empreendimento.<sup>39</sup>

Destacam-se precedentes dos tribunais superiores que encaram a matéria, no sentido de exigir, para configuração de ato de improbidade administrativa, que os atos da administração sejam de natureza desonesta e de má-fé. Ademais, com a respectiva comprovação do dano ao erário, em sentido contrário da lei, expressamente, não exige prejuízo econômico ao patrimônio público para configuração do ato de improbidade.

Importante a lição de Lopes Filho (2016, p. 339) sobre a função de precedentes do sistema jurídico, pois o que efetivamente acontece, é a aplicação real e efetiva de processo dialético, em que a análise dos argumentos e contra-argumentos se apresenta como ganho enriquecedor dando sentido à matéria discutida.

Os tribunais superiores, ao decidirem sobre o tema do *periculum in mora inverso* não esgotam o tema encerrando a discussão hermenêutica, ademais, em análise de precedentes, sob o aspecto sistêmico, dar-se-á visão que transcende a norma e o subjetivismo afastando do caso vícios institucionais, valendo-se da força hermenêutica como instrumento de consolidação da decisão, e complementa:

---

<sup>39</sup> Ação Civil Pública 0003130-15.2013.4.05.8100.

Certamente na própria aplicação/interpretação desse precedente, posteriormente poderá resultar novas significações. Essa é virtude do círculo hermenêutico, e é por isso que se fala que quando se interpreta precedente se tem um sentido de segundo grau (sentido do sentido). O longo texto do julgamento, por seus vários votos, será objeto de interpretação quando se quiser utiliza-lo em outros casos como parâmetro de julgamento. Ao contrário de um texto legislativo, porém, com sua linguagem “canônica”, ampla, abrangente e sistêmica tem-se a exposição de um raciocínio já desenvolvido, o que põe à mostra muitos dos elementos hermenêuticos que atuaram naquele específico jogo de-e-para. Não mostra todos, pois nenhum intérprete é capaz de traduzir e racionalizar, a fim de expô-lo em escrito, todos os pré-conceitos e pré-juízos que condicionam sua visão de mundo e, por conseguinte, a interpretação. Muitas vezes são fatores culturais, históricos, institucionais e mesmo conceituais não expostos, mas certamente subjazem na base daquele raciocínio escrito. Essa é uma das razões de se falar que o precedente se aperfeiçoa e se reconstitui posteriormente. O distanciamento temporal, em muitos casos, é o único que é capaz de lançar luz sobre esses motivos subjacentes.

Dessa forma, verificando que os fatos considerados em argumentos dos tribunais não são estanques, motivo de uso posterior do precedente: inserção em novo círculo hermenêutico potencialmente formador de novo significado. Assim, a questão do Acquário não trata de caso como solução de lide, sem qualquer acréscimo de sentido ao sistema jurídico afirma Lopes Filho (2016).

Destarte, apesar de a lei exigir prejuízo econômico aos cofres públicos para a configuração da improbidade administrativa, os precedentes da corte extravasam a visão normativa e privilegiam os argumentos

O paradigma da administração pública de separar atos discricionário de atos vinculados, na concepção de Binjenbojm (2014), está em via de extinção. Os discricionários como espaço de livre decisão do administrador.

#### 4.4 A AMPLIAÇÃO DE HORIZONTES POLÍTICOS COMO VIA DA RETOMADA DA CONSTRUÇÃO DO ACQUARIO CEARÁ

Para equacionar as dificuldades das políticas públicas no Brasil, e encontrar solução satisfatória, a partir da construção do Acquário Ceará, faz-se necessário a compreensão da sustentabilidade da atividade econômica, socioespacial do turismo e em ato contínuo a forma como se organizam e se financiam empreendimentos, dentro da lógica e regras nacionais e supranacionais.

Ademais, importante verificar se há efetividade nas políticas públicas nos novos termos do modelo mundial, e se estes são suficientes para garantir o Estado

Social, alicerçados na Constituição de 1988, sem enfraquecimento do ordenamento interno ou mesmo alijamento de direitos sociais.

No contexto mundial de políticas econômicas e sociais, países se unem por meio de acordos intergovernamentais, criam blocos inter-regionais com objetivos políticos e sociais definidos e assim se fortalecem. O Brasil diante do modelo de organização internacional, se beneficia das facilidades e dos acordos e precisa tirar proveitos dessa via, que não é tão emergente. Dentre as facilidades identifica-se o de buscar financiamentos em organismos internacionais de fomento para consecução de políticas domésticas. É nesse enfoque que a problemática maior do Acquário Ceará encontra óbices quando deveria encontrar saídas.

O cenário brasileiro, no âmbito internacional de cooperação entre os países, é de forte participação. O Brasil é um dos principais países produtores de comanditeis no contexto do agronegócio. É figura nuclear nos acordos internacionais no que se refere à adesão de blocos. Neste sentido a participação motivacional transcendendo a dimensão econômica, chega a dar aprofundamento às relações entre países-membros, que possuem laços históricos, étnicos e culturais comuns, com ações de concentração político-diplomática, cooperação em todos os domínios, assim como a promoção e difusão da língua portuguesa como no caso da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Neste contexto o Brasil faz parte de blocos: Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul (BRICS), do G-20, do G-15, da Cúpula Iberoamericana Aliança de Civilizações Cúpula América Latina, do Caribe e União Europeia (ALC-EU), do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), da Cúpula América do Sul – África (ASA), do Fórum de Cooperação América Latina – Ásia do Leste (FOCALAL), da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). Brasil - Uruguai (ACE-02).

No que se refere à acordos internacionais o Brasil integra: Brasil - Argentina (ACE-14), Mercosul (ACE-18), Mercosul - Chile (ACE-35), Mercosul - Bolívia (ACE-36), Brasil - México (ACE-53), Mercosul - México (ACE-54), Automotivo Mercosul - México (ACE-55), Mercosul - Peru (ACE-58), Mercosul - Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59), Brasil/Guiana/São Cristóvão e Névis(AAP.A25TM 38), Brasil - Suriname (ACE-41), Brasil - Venezuela (ACE-69), Mercosul - Colômbia (ACE-72), Mercosul - Cuba (ACE-62), Mercosul/ Índia, Mercosul/ Israel, Mercosul/ SACU, Mercosul/Egito.

Inegável a importância da formação de blocos desses e dos acordos para a economia dos países, no sentido de tomar posições unificadas e compatíveis com a perspectiva do mundo contemporâneo em desenvolvimento, frente a temas da agenda econômica internacional que reúne países industrializados e emergentes para discussão de assuntos-chaves relativos à estabilidade econômica de países e da global.

É nessa perspectiva que a política do Estado do Ceará se posiciona em busca a integrar o Ceará no modelo internacional de financiamentos, observando as regras nacionais. A dificuldade enfrentada é que, não há no ordenamento jurídico brasileiro maior compreensão do tema, falta abertura para assimilação da nova forma de relacionamentos políticos de inclui necessariamente relação internacionais. O direito administrativo precisa realinhar-se. Não acompanha os avanços do mercado internacional e os interesses da acumulação de capital, que é fato. Essa necessidade de transição é sentida, mas não está definida e para Canutilho (20-16) trata-se direito transconstitucional.

Gomes Canutilho em entrevista ao Jornal Público (Portugal) titula o tema: *A Nova Modernidade Ultrapassa o Estado e a Constituição*<sup>40</sup>, assevera que o direito constitucional sozinho pode pouco no movimento de resgate da confiança dos cidadãos, na democracia, porque em rigor, o direito constitucional estava ligado à Constituição, e esta, ligada ao Estado. O que se tem hoje são políticas públicas supranacionais e constituições que ficaram com as dimensões econômicas entre parênteses. Assevera ainda: hoje a Constituição lusitana econômica é a Constituição da União Europeia. O Estado é insuficiente, algumas políticas já não são do Estado, são da UE.

Nesse esteio, depreende-se que o que se faz atualmente é uma Economia Política. Organismos financeiros supranacionais fazem recomendações políticas ao ponto de mudarem leis locais, para que governos de minoria não voltem a acontecer Canutilho (2016). Questionado sobre quem rege a nova relação supranacional, esclarece:

---

<sup>40</sup> Disponível em : <<https://www.publico.pt/2016/04/25/politica/entrevista/a-nova-modernidade-ultrapassa-o-estado-e-a-constituicao-1729821>>. acesso em 13 de janeiro de 2018.

É um novo direito, que está relacionado com as crises económica, financeira e bancária. É misto de direito regulativo, fiscal, bancário, administrativo, constitucional e que faz apelo a esquemas de governança, com lógica própria; perante a volatilidade dos mercados, tem de haver um esquema suficientemente ágil e flexível para responder às questões bancárias. Perante a fragilidade de um banco, o que fazer? Vender, fazer uma resolução? A resolução é o ponto imediatamente antes da falência. A lógica da governança adaptativa é a lógica nova que convoca vários saberes cruzados, numa zona que está entre o direito administrativo e constitucional (CANOTILHO, 2016, p. 2).

Coadunando-se com o cenário econômico político internacional, pode-se considerar o Brasil, no período da Copa do Mundo, de 2014. É cediço que o Estatuto do Torcedor lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, de validade nacional, impõe como condição de acesso, segurança e permanência, nos estádios onde são realizados os eventos, nos termos do art. 13-A, inciso II, a condição de não portar objetos, bebidas ou substâncias proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar a prática de atos de violência, o que inclui bebidas com teor alcoólico.

Ocorre que, os principais patrocinadores da Copa do Mundo, da FIFA são multinacionais do ramo de cervejaria, que durante os jogos estariam intensivamente vendendo esses produtos. Neste sentido, durante os jogos e sob a regra nacional a cerveja estaria banida como medida de evitar violência nos estádios. Visando maior integração, diga-se, submetendo-se a lei dos organismos internacionais, é editada a Lei Geral da Copa, que viabiliza a realização da Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014, no Brasil, mudando as regras nacionais.

Nesse esteio, com a promulgação da referida lei restou a liberação e o consumo de bebidas alcoólicas dos patrocinadores durante os jogos, entretanto alguns itens não estariam sendo atendidos pela alta organização, por exemplo, as exigências de concessão de meia-entrada a estudantes e aposentados, assim como, as penas impostas no combate à pirataria, notadamente, pontos de interesse e segurança nacional. Fica claro que no acordo com a FIFA mudam as regras e os interesses. Revelando questões conflitivas, e contraditórias.

Afonso (2001, p.22) de modo sensato, afirma que o que está ocorrendo na fase atual da globalização do capitalismo é que se está diante de ocorrências de novos fatores e processos econômico, político e cultural que trazem incertezas em relação aos direitos sociais, conquistados na esfera nacional. O que não se pode olvidar, é que, surgem novas possibilidades, nova geração de políticas

transnacionais e direitos com potencial de novas conquistas, agora na dimensão e contexto que transcendem o próprio Estado-Nação.

Diante das novas diretrizes mundiais, há que se pôr em quadro, as mudanças do papel do Estado, impulsionado e justificado por fatores externos que dizem respeito a transnacionalização do capitalismo e das atuais instâncias de regulação supranacional, sob o argumento de que:

É inegável que, com uma intensidade maior ou menor, todos os países se confrontam hoje com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação supranacional (ONGs, Mercosul, Organização Mundial do Comércio, União Europeia), cuja influência se vem juntar a outras organizações que já não são recentes, mas que continuam a ser muito influentes (Banco Mundial, OCDE, FMI), sendo que elas têm sempre implicações diversas, entre as quais, e de acordo com o objeto deste trabalho, aquelas que direta ou indiretamente ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controlo social, ou que induzem em muitos e diferentes países a adopção de medidas ditas modernizadoras que levam o Estado a assumir também, de forma mais explícita, uma função de mediação, de adequação às prioridades externamente definidas ou, mesmo, de promoção das agendas que se circunscrevem a ditames mais ou menos ortodoxos da fase atual de transnacionalização do capitalismo e de globalização hegemónica (AFONSO, 2001, p.23).

Como proposta de adaptação à nova realidade, Neves (2009, p.53) apresenta visão de acoplamentos estruturais à racionalidade transversal comuns à multiplicidade de ordens jurídicas. Em outras palavras, significa estabelecer um método transconstitucional que rejeite o método hierárquico de solução, purgando a fragmentação do ordenamento interno. A principal ideia desse método é a construção de uma ponte de transição que possibilite relacionamentos de aprendizado mútuo e construtivo em face de problemáticas comuns que demandem soluções que sejam suportadas por todas as ordens que se envolvam, e que não haja uma instância decisória, mas sim uma conversação horizontal.

Cabe aduzir que não haverá efetividade nesse processo dialógico se o sistema jurídico não acompanhar as inovações e os processos de modernização da administração pública, sobretudo no conjunto de conhecimentos referentes à organização e à gestão. Nesse sentido a Lei 12.462 de 2011, conhecida como Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), teve esse objetivo. Promover uma atualização das leis de licitação no sentido de levar uma maior dinamicidade nos processos de contratação e licitação com o poder público. A Lei é inovadora é prever o afastamento das normas contidas na Lei Geral nº 8.666/93.



Para Rezende (2011, p.27) o RDC é digno de nota quando inova na inversão de fases de habilitação e julgamento no processo de licitação. O que efetivamente ocorre é o julgamento prévio à habilitação, observado apenas na modalidade pregão, produzindo resultados satisfatórios com redução de tempo e de recursos. Ademais desarticula ações em conluio de licitantes mal-intencionados. O que se busca nessa inversão, é o barateamento dos valores celebrados nos contratos.

Outro ponto relevante, é a redução dos prazos para apresentação das propostas inferiores ao previsto na Lei 8.666/93, proíbe as especificações excessivas, irrelevantes e desnecessárias, permite orçamento com estimativas do valor da contratação, após o encerramento da licitação, faculta a Administração solicitar a certificação da qualidade do produto ou processo de fabricação dentre outros.

Entretanto, Lei Especial não pode conflitar com a Lei Geral caracterizando conflito ente Leis. É nesse sentido, que vários estudiosos da área de licitação afirmam que tanto no conteúdo da Lei Especial quanto na forma a qual foi introduzida no ordenamento jurídico, com efeito, a torna inconstitucional.

A Medida Provisória nº 527, na qual se limitava a criar a Secretaria de Aviação Civil, promover as correspondentes alterações na estrutura do Poder Executivo Federal e a autorizar a prorrogação de contratos temporários para exercício de funções no controle de tráfego aéreo, teve durante a tramitação, apresentação de projeto de lei de conversão, que acrescentou ao texto original um conjunto de disposições sem correlação alguma, destinadas exclusivamente a reger licitações e contratos necessários à Copa do Mundo de Futebol de 2014 e às Olimpíadas de 2016.

Desta forma, ingressa no ordenamento jurídico brasileiro o Regime Diferenciado de Contratações Públicas contrariando a própria Lei Geral de Licitações Lei nº 8.666/93, quanto ao conteúdo, e a Lei Complementar nº 95/98 quanto a forma de elaboração, assente na vedação de matéria estranha ao objetivo ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão (art. 7º, incisos I e II da LC nº 95/98).

Notadamente, é salutar o interesse do poder legislativo brasileiro com o fito de alcançar essa nova realidade mundial. O que não pode ocorrer é o ajuste de forma açodada. As articulações político-jurídicas esbarram no próprio ordenamento

jurídico pátrio, fulminando a legitimidade das propostas em lei, de tal modo, que a longo prazo, reverte o principal objetivo da celeridade. Os questionamentos passam para a seara da constitucionalidade, apreciada pelo poder judiciário demandando tempo. Constitui um processo reverso do original, ou seja, complexo e demorado. Não coaduna com a melhor forma de solucionar os pontos divergentes, pondo em risco os valores monetários já executados, autorizado em despesa. Importante frisar que: lei que não teve conteúdo questionado nem questionada sobre inconstitucionalidade. É vigente e deve ser respeitada como constitucional. Assim, a administração pública tem toda a discricionariedade para praticar os atos que assim entender como capazes de atender suas necessidades.

## 5 CONCLUSÃO

Concluir sobre políticas públicas de turismo no Ceará com visão de totalidade dialética exige compreender para além do turismo, das políticas locais e inserir o Estado no contexto de políticas modernas e pós-modernas, nacionais e transnacionais pensadas e direcionadas para além do contexto local, pois estados periféricos ao capital situam-se nessa totalidade. O modo de produção contemporâneo exige evidenciar contra racionalidades, pois o mundo sem fronteiras, das empresas sem nacionalidade, dominado pelos oligopólios, pelo tecnoglobalismo, pelo mercado financeiro, pelo consumo, pelos *media* globais, além de determinar o modo de vida das sociedades de consumo ocidentais padrão, apesar de não ser acessível a todos, orienta diretrizes de políticas oriundas dos países centrais do capitalismo para os periféricos.

As reflexões levam a concluir que o Governo do Ceará acerta quando avança para políticas heterodoxas na luta da promoção do desenvolvimento, não se limitando às políticas sociais. Que as políticas de turismo do Ceará, inserem-se nas diretrizes das políticas internacionais, e que a política internacional de turismo é decorrente da mundialização do capital, oriunda da crise industrial que reestrutura o capitalismo priorizando o setor terciário ou serviços, onde o turismo se aloca. E assim, necessariamente inseridas nas políticas internacionais que muitas vezes tiram o foco dos interesses locais e ferem leis.

Acerta o governo quando procura soluções socioeconômicas pelas políticas de turismo, que podem favorecer negócios econômicos o ano todo pela presença do clima atrativo ao turismo de sol e praia. E, sobretudo, porque o turismo sendo destaque internacionalmente capta investimentos de grande porte.

No entanto o governo do Estado falha por não envolver os cidadãos nas discussões e debates sobre as políticas, tornando-as mais abertas e transparentes, democráticas, de forma a tornar as decisões do Estado mais conhecidas e assumidas por mais pessoas. O próprio *trade* do turismo desconhece o que passa nos acordos e decisões, nos bastidores. Os governos locais reproduzem comportamentos autoritários, repetem a forma de agir dos interlocutores internacionais, de órgãos e bancos de fomento.

Os governos cearenses desde o “Das Mudanças” de Tasso Jereissati, conseguem colocar o turismo no foco das políticas, apesar de conflitos de interesse

entre grupos ligados a cidade pela cidade, ou para residentes que estigmatizam o turismo como coisa de ricos, responsabilizando-o pela degradação e inflação. Megapolíticas como o Centro de Eventos, Acquario Ceará e investimentos em inúmeras obras na Metrópole e no litoral mostram que políticas públicas sustentam o turismo do Ceará. Oferecem infraestruturas necessários a empreendimentos turísticos.

Sobre os impactos jurídicos administrativos, conclui-se que a falta de visão de totalidade do Ministério Público sobre políticas internacionais e transconstitucionais, sobretudo, na figura do fiscal da Lei, não tem ajudado a apontar políticas propositivas, perdem-se em acusações e restringem-se à questionamentos e procedimentos formais e fechados. A posição de abertura para realização de diálogos mais flexíveis na visão do neoconstitucionalismo abriria caminhos mais coerentes com a realidade de justiça social cobrada aos governos, coadunando-se com a realidade contemporânea internacional da qual o Brasil (Ceará) faz parte. Os representantes dos poderes da República precisam avançar, assimilar as transformações do mundo capitalista para que o Estado não fique a reboque dos acontecimentos e do desenvolvimento socioeconômico, que de forma geral ocorre nessas circunstâncias.

É nesse esteio que a gestão pública deve ponderar a adoção do Regime Diferenciado de Contratações Públicas RDC como instrumento de retomada das obras do Acquário Ceará. Optar pela via mais cômoda e formal pode ser problemática em diversos aspectos, ensejar disputas jurídicas quanto à validade da nova Lei. aceitar que a direito administrativo precisa avançar, caducou por muito tempo, não acompanha os avanços da sociedade e do mercado, exigindo avanços e compreensão do direito transnacionais.

As megapolíticas são de fato planejadas fora da normalidade dos trâmites do Estado, diferem das ações das políticas ortodoxas, ocorrem vinculados a esquema que obedece aos órgãos de fomento, como o FMI e interesses políticos que conflitam com os da sociedade. De certa forma há manipulação das ações políticas, não como antigamente, mas vinculadas aos ditames do capital internacional. O planejamento de um megaempreendimento como o Acquário Ceará, sobrepõe-se ao poder local, segue diretrizes do direito transnacional.

Esta diretriz é condição de governos que querem captar investimentos internacionais para obras públicas, sendo o caminho adequado à construção do

Acquário pela administração pública, apresentando como via de solução. Há que se compreender que o Acquário Ceará está construído nas fundações e infraestruturas e não é mais tempo de questioná-lo. Ineficiência e improbidade seria abandoná-lo.

## REFERÊNCIAS

- AIRES FILHO, J. V. **O Centro de Eventos do Ceará (CEC) na potencialização do turismo de negócios**. 2013. 173 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Negócios Turísticos) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.
- ANDRADE, M. C. A geografia e o processo de valorização do espaço. In: SANTOS, M. (Org.). **Novos rumos da geografia brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1982.
- ARANTES, E. B.; MAGALHÃES, M. V. Direcionamento como fraude na licitação. **Factum – Periódico Jurídico da Católica de Tocantins**, Palmas, n.2, p.165-184, abr. 2016.
- ARIENTI, W. L. Teorias da regulação capitalista, objeto e método: além do economicismo, estruturalismo e funcionalismo. **Textos de Economia**, Florianópolis, v.9, n.1, p.38-60, 2006.
- AZEVEDO, N. L. Democracia, bem-estar social e cidadania: temas para reflexão. **Revista de Estudos Jurídicos Unesp**, Franca, SP, v. 9, p. 30-44, 2013.
- BARROS, O.; GIAMBIAGI, F. **Brasil globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2008.
- BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v.76, n.2, p.169–217, 1968.
- BECKER, G. S. The economic way of looking at behavior. **Journal of Political Economy**, v.101, n.3, p.385-409, 1993.
- BINENBOJM, G. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BOBBIO, N. Democracia socialista? In: \_\_\_\_\_. **Qual socialismo?** Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1983.
- \_\_\_\_\_. Quais alternativas à democracia representativa? In: \_\_\_\_\_. **Qual socialismo?** Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- \_\_\_\_\_. **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília: UNB, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.
- BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros 2000.
- \_\_\_\_\_. **Do Estado Liberal ao estado Social**. São Paulo: Malheiros, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2015. v. 18.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Medida provisória nº 1.569-9, de 11 de dezembro de 1997. Estabelece multa em operações de importação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 dez. 1997. Seção 1, p. 29514.

BRASIL. Casa Civil. **Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF nº101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. 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/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. **Concessões aeroportuárias no Brasil 2016**. Brasília: MTPA, 2016. Disponível em: <<http://www.aviacao.gov.br/assuntos/concessoes-de-aeroportos/novas-concessoes/concessoes-aeroportuarias-no-brasil-2016.pdf/view>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. **Aeroporto Internacional de Fortaleza (CE)**. Brasília: MTPA, 2017. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/component/content/article/83-aeroportos/4503-aeroporto-internacional-de-fortaleza.html>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade**: ADI 244 RJ. Brasília: STF, 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p.30-35.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2000.

CANOTILHO, J. J. G. **Estado de direito**. Lisboa: Cadernos Democráticos, 1999. v. 7.

CARNEIRO, R. M. **Improbidade administrativa no terceiro setor**: a legitimidade passiva autônoma dos dirigentes de ONGs. 2015. 130 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/8642/1/61250607.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO NETTO, M. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 88, p. 81-108, dez. 2003.

CASTELLS, M. **La era de la información: economía, sociedad y cultura**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005. v. 3.

CASTRO, I. E. **Geografia e política: território, escala de análise e instituições**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2005.

CEARÁ. Secretaria do Turismo. **Parecer 1471/2008**. Fortaleza: Setur, 2008.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Turismo. **Desembarque de passageiros em voos internacionais cresce 26% em julho**. 25 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/index.php/noticias/43481-desembarque-de-passageiros-em-voos-internacionais-cresce-26-em-julho>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Acquário Ceará**. Fortaleza: TCE, 2013. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/acuario>>. Acesso em: 12 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Veículo Leve sobre Trilhos – VLT**. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/apresentacao-vlt>>. Acesso em: 12 set. 2017.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xanã, 1996.

CONH, S. Heterodox critiques of supply in micro principles texts. **Review of Radical Political Economics**, n.33, p.343-350, 2001.

CORIOLOANO, I. A obra mais polêmica: após 3 anos, um raio-X do Acquário Ceará. **O Povo**, Fortaleza, 12 jul. 2015. Notícias. Disponível em: <<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/dom/2015/07/11/noticiasjornaldom,3468118/a-obra-mais-polemica-apos-3-anos-um-raio-x-do-acuario-ceara.shtml>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

CORIOLOANO, L. N. M.T. (Org.). **Turismo com ética: lazer e turismo em busca de uma sociedade sustentável**. Fortaleza: UECE, 1998.

\_\_\_\_\_. **O Turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006a.

\_\_\_\_\_. Turismo: prática social de apropriação e de dominação de territórios. In: LEMOS, A. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. (Orgs.). **América Latina: cidade, campo e turismo**. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: USP, 2006b. p.367-378.

CORIOLOANO, L. N. M.T.; VASCONCELOS, F. P. **O turismo e a relação sociedade-natureza: realidades, conflitos e resistências**. 2. ed. Fortaleza: EdUECE, 2014.

COSTA, W. M. **Geografia política e geopolítica**. São Paulo: USP, 1989.

COUTINHO, L. A terceira Revolução Industrial e Tecnológica: as grandes tendências de mudança. **Economia e sociedade**, Campinas, v.1, n.1, p. 69-87, ago. 1992.

DAHL, R. Democratização e oposição pública. In: \_\_\_\_\_. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: USP, 2005.



DANTAS, S. T. **Problemas de direito positivo**: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DESCARTES, R. **Discurso do método**. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. O princípio da Supremacia do Interesse Público: sobrevivência dos ideais do Neoliberalismo. In: DI PIETRO, M. S. Z.; RIBEIRO, C. V. A. R. (Coords.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, G. N. **Positivismo jurídico e a Teoria Geral do Direito**. São Paulo: RT, 2010.

DIAS, R. **Planejamento do turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.

DRUCKER, P. F. **The Practice of Management**. New York: Harper & Row, 1994.

DWORKIN, R. Constitucionalismo e democracia. Tradução de Emílio Peluso Neder Meyer. **European Journal of Philosophy**, v. 3, n. 1, p. 2-11, 1995. Disponível em: <<https://constitucionalismo-e-democracia-por-ronald-dworkin/>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

DWORKIN, R. **Law's empire**. Cambridge: Taking Rights Seriously, 1986.

\_\_\_\_\_. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EGLER, C. A. G. **Questão regional e questão do território no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

EVANS, P. B. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Tradução de Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FERRAJOLI, L.; STRECK, L. L.; TRINDADE, A. K. **Garantismo, hermenêutica e (neo) constitucionalismo**: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p.211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 14 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Orgs.). **Internet e política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p.141-163.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n.21, p. 165-185, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a11n21.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2017.

GICO JÚNIOR, I. T. **A tragédia do Judiciário**: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário. 2012. 163 f. Tese (Doutorado em Economia Política) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/13529/1/2012\\_IvoTeixeiraGicoJunior.pdf](http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/13529/1/2012_IvoTeixeiraGicoJunior.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2017.

GOMES, O. Racionalidade e escolha. **Economia Global e Gestão**, Lisboa, v. 12, n. 2, p. 53-71, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/egg/v12n2/v12n2a04.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2017.

GONZALEZ-PERES, J. **El principio general de la buena fé en Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas, 1983.

HABERMAS, J. Three normative models of democracy. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.36, p.39-53, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

\_\_\_\_\_. **Território e multiterritorialidade**: um debate. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997b.

HAESBAERT, R. Fim dos territórios ou novas territorialidades? In: LOPES, L.; BASTOS, L. (Orgs.). **Identidades**: recortes multi e interdisciplinares. Campinas: Mercado de Letras, 2002.

IGNARRA, L. R. **Fundamentos do turismo**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003. 205p.

INFOAMBIENTAL. **EIA/RIMA Acquário Ceará**. Fortaleza: Infoambiental, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO. **Deliberação normativa nº 416, de 22 de novembro de 2000**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/163579.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Informações Básicas Municipais**. Fortaleza: IPECE, 2000.

\_\_\_\_\_. Os impactos econômicos do Acquário Ceará e sua viabilidade. **Informe IPECE**, Fortaleza, n.48, p.1-31, dez.2012.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento econômico do Ceará**: evidências recentes e reflexões. Fortaleza: IPECE, 2014.

\_\_\_\_\_. O Projeto Acquário Ceará – aspectos gerais e plano de negócios do empreendimento. **Informe**, Fortaleza, n.84, p.7-80, jul.2015a. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/informe/lpece\\_Informe\\_84\\_31\\_julho\\_2015.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/informe/lpece_Informe_84_31_julho_2015.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Revisitando os impactos econômicos do Acquário Ceará. **Informe IPECE**, Fortaleza, n.83, p.1-29, jul.2015b.

JAPIASSÚ, H.; MARCONDES, D. **Dicionário básico de Filosofia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics**. London: Verso, 2001.

LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LIMA, C. R. **Princípios de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

LINDBLOM, C. E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v.39, n.6, p.517-526, 1979a.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v.19, n.2, p.79-88, 1979b.

LIPOVETSKY, G.; SERROY, J. **A estetização do mundo: viver na era do capitalismo artista**. São Paulo: Companhia das letras, 2015.

LOPES FILHO, J. M. **Os precedentes judiciais no constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. 2. ed. rev. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016. 480p.

LOPES, A. C. Teorias pós-críticas, política e currículo. **Educação, sociedade & culturas**, Porto, v. 39, n. 39, p. 7-23, 2013.

MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J. (Org.). **Os Estados na história**. Rio de Janeiro, IMAGO, 1992.

MARQUES JÚNIOR, W. P. Influxos do neoconstitucionalismo inclusivo na realização dos Direitos Fundamentais Sociais: análise da primazia do Poder Judiciário na perspectiva das Teorias da Reserva do Possível, do Mínimo Existencial e da Máxima Efetividade. In: DOMINGOS, T. O.; MIELKE, J.; FERRI, C. (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas I**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 371-400.

MARRARA, T. As fontes do Direito Administrativo. **Revista Digital do Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v.1, n.1, p.23-51, 2014.

MAUS, I. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 58, p. 183-202, 2000.

MAZZUCCO, G. R. **Controle de constitucionalidade no Processo Administrativo Tributário**. 2006. 188 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, O. A. **Princípios gerais do Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010. v. 2.

MENDES, G. **A Constituição e o Supremo**. Brasília: SENADO, 2011.

MERKL, A. **Teoria General del Derecho Administrativo**. Granada: Comares, 2004. 488p.

MIRANDA, P. **Tratado de Direito Privado, tomo 7**. Campinas: Bookseller, 2000.

MONTESQUIEU. **O espírito das Leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, G. O. **Controle jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

MOREIRA NETO, D. F. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 87-96, 2007.

NACHMIAS, D. **Public policy evaluation: approaches and methods**. New York: St. Martin's Press, 1979.

NEVES, M. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.51, p.37-61, jul.1998.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Tourism highlights**. Madrid: WTO, 2005.

PAIVA, R. A. O turismo e as práticas socioespaciais. **Revista turismo e desenvolvimento**, Fortaleza, n.17/18, p.1013-1024, 2012. Disponível em: <[http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9612/1/2012\\_art\\_turismo.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9612/1/2012_art_turismo.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2017.

PASCOAL, V. F. **A intervenção do Estado no município: o papel do Tribunal de Contas.** Recife: Nossa Livraria, 2009.

PEARCE, D. **Geografia do turismo: fluxos e regiões no mercado e viagens.** Tradução de Saulo krieger. São Paulo: Aleph, 2003.

PETROCCHI, M. **Turismo: planejamento e gestão.** Rio Janeiro: Futura, 1998.

PORTAL BRASIL. **Governo inicia processo de concessão de novos quatro aeroportos.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/05/governo-inicia-processo-de-concessao-de-novos-quatro-aeroportos>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Políticas públicas para a Copa 2014.** Fortaleza: Portal da Transparência, 2014.

PRIGOGINE, I. **O fim das certezas: tempo, caos e leis da natureza.** São Paulo: UNESP, 1996.

PROLA JÚNIOR, C. H.; TABAK, B. M; AGUIAR, J. C. **Gestão pública temerária como hipótese de improbidade administrativa: possibilidade e efeitos na prevenção e no combate à corrupção.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2015.

REZENDE, R. M. **O regime diferenciado de contratações públicas: comentários à Lei nº 12.462, de 2011.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2011. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-100-o-regime-diferenciado-de-contratacoes-publicas-comentarios-a-lei-no-12.462-de-2011>>. Acesso em: 21 out. 2017.

ROCHA, J. A. **Estudos sobre o poder judiciário.** São Paulo: Malheiros, 1995. 176p.

ROSSI, P. H. Evaluation research: an assesment of theory, practice and politics. **Evaluation Quartely**, Beverley Hills, v.1, n.1, p.5-52, feb.1977.

SANCHES, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial.** Chapecó, SC: Argos, 2003.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo: razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo: razão e emoção.** São Paulo: USP, 2006.

SARMENTO, D. Interesses públicos vs. interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: SARMENTO, D. (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SENGIK, K. B.; TIOSSI JÚNIOR, J. R. Democracia, autonomia e a ação comunicativa de Habermas e a tutela da dignidade da pessoa humana. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 23., 2013, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: CONPEDI, 2013. p.1-17.

SILVA, C. A. Responsabilidade por dano decorrente do planejamento econômico. **RDP**, São Paulo, n.63, p.119-129, 2007.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev. e. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIMON, H. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.; GOMES, P.C.; CORREA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.77-116.

STUDART, T. M. C.; PITOMBEIRA, E. S.; FRISCHKORN, H. O cristalino como meio aquífero no estado do Ceará. **Engenharia**, Fortaleza, v. 15, p. 25-29, 2002. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/9463>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SUNDFELD, C. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Processo Semace nº 08674109-8 EIA/RIMA Acquário Ceará**. Fortaleza: Semace, 2011. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2011/11/FORTALEZA-AQUARIO.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

TANZI, V. Corruption, governmental activities and markets. **Trends in Organized Crime**, v.2, n.4, p.67-67, 1999.

TEMER, M. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

VASCONCELOS, F. P. Os impactos socioambientais e a sustentabilidade do turismo. In: CORIOLANO, L. N. M. T. (Org.). **Políticas de turismo: estratégias para a sustentabilidade**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2008. v. 3, p. 54-75.

WEBER, M. **The theory of social and economic organization**. New York: The Free Press, 1964.

WEBER, M. **Wirtschaft und Gesellschaft**. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5. ed. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1980.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.