

## Atuação resolutiva do MP/TO por projetos para desenvolvimento do território de Taquaruçu através do turismo

*Resolute action of MP/TO for projects to develop the territory of Taquaruçu through tourism*

*Acción decidida de MP/TO para proyectos de desarrollo del territorio de Taquaruçu a través del turismo*

Mariana Mendes de Oliveira<sup>1</sup>

Wainesten Camargo da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

A Constituição Brasileira determina que o Ministério Público deve ser o guardião da democracia e da ordem jurídica e defensor dos direitos e garantias fundamentais. Diante do Estado capturado pelo mercado neoliberal que influencia a condução da economia de forma a garantir a mínima atuação estatal perante agentes privados, o MP inicialmente se especializou no domínio da ação civil pública para combater a improbidade administrativa e a corrupção pelos agentes públicos. Posteriormente, o *Parquet* passa a utilizar-se do Poder Judiciário para zelar pelos direitos sociais e garantias fundamentais, contribuindo para o fenômeno da judicialização de direitos. Pela ausência de previsão expressa do desenvolvimento como direito, inexistente estímulo por parte do MP para que as políticas públicas garantam desenvolvimento territorial e regional, o que pode ser obtido através do turismo em localidades vocacionadas à turistificação. Assim, defende-se que o Ministério Público desenvolva projetos e programas nos territórios com tal vocação, em sua atuação resolutiva e segundo diretrizes da Carta de Brasília e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU para que a instituição possa atuar de forma sistêmica na pacificação de conflitos inter e intraterritórios. Por fim, defende-se a atuação no distrito de Taquaruçu, situado na cidade de Palmas, estado do Tocantins, pelos avanços já realizados na estruturação turística do território e nos desafios socioeconômicos e ambientais que já foram diagnosticados durante a revisão do plano diretor do município e em projeto desenvolvido pelo Sebrae em parceria com a AGTUR no distrito.

**Palavras-chave:** *Desenvolvimento; Território; MP Resolutivo; Turismo; Taquaruçu.*

<sup>1</sup> Discente da Pós-Graduação em Gestão e Governança no Ministério Público da Escola Superior do Ministério Público do Tocantins. Especialista em Gestão Pública. Bacharel em Direito. Analista do Sebrae Tocantins. <https://orcid.org/0009-0002-3394-0907>. E-mail: oliveira.mariana27@gmail.com..

<sup>2</sup> Docente da Pós-Graduação em Gestão e Governança no Ministério Público da Escola Superior do Ministério Público do Tocantins. Doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins..

## ABSTRACT

The Brazilian Constitution determines that the Public Prosecutor's Office must be the guardian of democracy and the legal order, and the defender of fundamental rights and guarantees. Faced with a state captured by the neoliberal market that influences the conduct of the economy in such a way as to ensure minimal state action before private agents, the Public Prosecutor's Office initially specialized in the field of Public Civil Action to combat administrative improbity and corruption by public agents. Later on, the Public Prosecutor's Office began to use the judiciary power to protect social rights and fundamental guarantees, contributing to the phenomenon of the judicialization of rights. Due to the absence of an express provision of development as a right, there is no incentive on the part of the MP for public policies to guarantee territorial and regional development, which can be obtained through tourism in localities geared towards touristification. Thus, it is advocated that the Public Prosecutor's Office develop projects and programs in territories with such vocation, in its resolute action and according to the guidelines of the Charter of Brasilia and the UN Sustainable Development Goals so that the institution can act systemically in the pacification of conflicts between and within territories. Finally, we defend the action in the Taquaruçu district, located in the city of Palmas, state of Tocantins, for the advances already made in the tourist structuring of the territory and in the socioeconomic and environmental challenges that have already been diagnosed during the revision of the municipal master plan and in a project developed by Sebrae in partnership with AGTUR in the district.

**Keywords:** *Development; Territory; Resolutive MP; Tourism; Taquaruçu.*

## RESUMEN

La Constitución brasileña determina que el Ministerio Público debe ser el guardián de la democracia y del orden jurídico y el defensor de los derechos y garantías fundamentales. Frente a un Estado capturado por el mercado neoliberal que influye en la conducción de la economía de forma a asegurar una mínima actuación del Estado ante los agentes privados, el Ministerio Público se especializó inicialmente en el campo de la Acción Civil Pública para combatir la improbidad administrativa y la corrupción de los agentes públicos. Posteriormente, el Ministerio Público pasó a utilizar el poder judicial para proteger los derechos sociales y las garantías fundamentales, contribuyendo al fenómeno de la judicialización de los derechos. Debido a la ausencia de previsión expresa del desarrollo como derecho, no hay incentivo por parte del MP para que las políticas públicas garanticen el desarrollo territorial y regional, que puede ser obtenido a través del turismo en localidades inclinadas a la turistificación. Así, se defiende que el Ministerio Público desarrolle proyectos y programas en territorios con esa vocación, en su actuación decidida y de acuerdo con las directrices de la Carta de Brasilia y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU para que la institución pueda actuar sistémicamente en la pacificación de conflictos entre y dentro de los territorios. Por último, se defiende la actuación en el distrito de Taquaruçu, situado en la ciudad de Palmas, estado de Tocantins, por los avances ya realizados en la estructuración turística del territorio y los desafíos socioeconómicos y ambientales que ya han sido diagnosticados durante la revisión del plan director del municipio y en un proyecto desarrollado por Sebrae en colaboración con AGTUR en el distrito.

**Palabras clave:** *Desarrollo; Territorio; Resolución MP; Turismo; Taquaruçu.*

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 representa um marco para a atuação do Ministério Público ao conferir a condição de função essencial à justiça e transformá-lo no guardião da democracia e da ordem jurídica, além de estabelecer mecanismos para defesa dos direitos e garantias fundamentais. Ao longo de 35 anos, o MP tem se fortalecido enquanto instituição, mas ainda não abraçou o perfil resolutivo para o alcance de seu mister constitucional.

Por outro lado, a omissão do constituinte no reconhecimento do direito ao desenvolvimento em sua perspectiva multidimensional acaba por não privilegiá-lo pelas políticas públicas do Estado brasileiro. A captura da estrutura democrática pelo mercado neoliberal, que se dá através: a) da influência do poder econômico na política por meio de doações de campanha e do lobby; b) do estreitamento da relação entre o setor empresarial e o governo; c) da imposição de condições econômicas e políticas aos países em desenvolvimento como parte de acordos de empréstimo ou assistência financeira pelas organizações internacionais, e d) pela propriedade concentrada da mídia por grandes conglomerados empresariais, reserva ao sistema de justiça o papel de garantidor dos interesses econômicos, e o Ministério Público se aperfeiçoou enquanto zelador da atuação dos agentes públicos, com enfoque na responsabilidade fiscal, mediante domínio da ação civil pública para o combate da improbidade administrativa, garantindo a mínima atuação do Estado sobre os agentes privados e o combate à corrupção.

Posteriormente, a emergência do Estado desenvolvimentista, baseado no equilíbrio entre crescimento e igualdade, tem como resposta do MP para a sociedade o patrocínio de ações com o enfoque em direitos fundamentais e sociais através de decisões judiciais que imponham obrigações ao Poder Executivo e sirvam como uma espécie de política pública que combata a omissão estatal no seu dever de prestação desses direitos. A crise do sistema de justiça evidenciada pelo fenômeno da judicialização de direitos, como saúde e educação, demanda que as instituições desenvolvam um novo modelo que possibilite o desenvolvimento socialmente inclusivo coordenado pelo Estado e a reformulação do Ministério Público a partir desse novo contexto democrático.

A nova conjuntura econômica do direito ao desenvolvimento requer a reorganização das economias dos países desenvolvidos em torno do Estado após o fracasso do neoliberalismo, caracterizado pela desigualdade econômica e concentração de riquezas decorrente das políticas de livre mercado e da redução do papel do Estado na economia, pela instabilidade financeira que advém da desregulamentação e liberalização dos mercados, pelas falhas na autorregulação dos mercados que ignora a capacidade das empresas explorarem as falhas, obtendo vantagens injustas, como o oligopólio e o trabalho precário, e, por fim, pelas externalidades negativas frequentemente ignoradas pelo neoliberalismo, as quais caracterizam-se pelos impactos não considerados no cálculo de custos e benefícios das atividades econômicas, levando à degradação ambiental, mudanças climáticas, danos sociais e baixo desenvolvimento econômico de regiões exploradas pelo capital.

Nesse sentido, a atuação resolutiva do Ministério Público, com enfoque no papel garantista assumido pós Constituição Cidadã, em confluência com o caráter desenvolvimentista do turismo, desponta como problemática da pesquisa: quais as possibilidades de o *Parquet* fomentar o desenvolvimento de territórios, via turismo, em sua atuação resolutiva, possibilitando-lhe uma abordagem sistêmica da pacificação dos conflitos estabelecidos intra e interterritórios? Optou-se por limitar a pesquisa ao território de Taquaruçu, situado na cidade de Palmas, capital do Tocantins, em razão de sua vocação para o turismo e as experiências já vivenciadas pela comunidade com essa atividade econômica.

Com o intuito de demonstrar as possibilidades de intervenção no território de Taquaruçu através do turismo, que podem ser capitaneadas pelo Ministério Público Estadual de forma resolutiva, a metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória em fontes primárias, bem como a revisão da literatura sobre a temática abordada, dividindo-se o trabalho em três seções em que são analisados o desenvolvimento como um direito, o MP resolutivo e sua intersecção com o turismo e as possibilidades de atuação do MP no território de Taquaruçu. Nas considerações finais, são apresentados os resultados alcançados com a pesquisa.

## 1. Direito ao Desenvolvimento e o MP Resolutivo

O direito ao desenvolvimento é reconhecido internacionalmente como um direito humano de terceira geração, consagrado pela ONU na Resolução nº 4 de 04/03/1979, e consolidado através da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento na Resolução 41/128 de 04/12/1986. Nesse contexto, o desenvolvimento deixa de ser objeto de estudo apenas das ciências econômicas e passa a ganhar relevância nas ciências sociais, ganhando novas acepções que complementam o sentido econômico do desenvolvimento.

Aqui importa refletir o impacto decorrente da omissão do constituinte em reconhecer o desenvolvimento como um direito fundamental e um dever do Estado brasileiro ainda em 1988, após a redemocratização. A mera indicação do desenvolvimento como um valor (no preâmbulo) e um objetivo fundamental da República (no artigo 3º), sem a indicação expressa do desenvolvimento como um direito social, traz consequências na elaboração das políticas públicas que, ao visarem a efetivação e/ou implementação dos direitos e garantias fundamentais, raramente são concebidas com enfoque no direito ao desenvolvimento.

Essa mudança de paradigma no que diz respeito ao conceito do desenvolvimento pode refletir em maior efetividade das políticas públicas, uma vez que o planejamento e a execução de tais políticas quase sempre têm o viés de manutenção dos direitos e não do desenvolvimento da sociedade com reflexos no aprimoramento dos direitos que devem ser garantidos pelo Estado.

A evolução do conceito de desenvolvimento como atividade meio, ou seja, um direito, e não como mero objetivo, implica assegurar que o Estado, ou mesmo a própria sociedade, alcancem seus objetivos sociais.

Além de ter perdido a oportunidade de indicar expressamente o direito ao desenvolvimento como um direito social, o legislador brasileiro sequer recepcionou as normas internacionais que reconhecem o desenvolvimento como um direito, o que implica limitação na atuação dos agentes públicos que têm por missão zelar e promover os direitos sociais.

Essa omissão constitucional no reconhecimento do desenvolvimento como direito e, posteriormente, o esvaziamento do teor constitucional das normas que regem o Sistema Financeiro Nacional, através da Emenda Constitucional 40/2003, refletem o que Trubek (2009) destaca como o segundo momento do direito e desenvolvimento, quando a teoria econômica dominante passa a defender a tese de que os mercados são mais importantes que o Estado na promoção do desenvolvimento, devendo o Estado ser reduzido, e as instituições jurídicas deixam de ser ferramentas estatais e passam a servir como escudo de proteção ao mercado da influência do Estado na economia, em uma verdadeira manipulação neoliberalista de disposição dos instrumentos estatais para proteção dos contratos e do direito de propriedade, fortalecendo o mercado e os agentes privados.

Assim, com o discurso de que o mercado seria um provedor de desenvolvimento mais eficaz que o Estado, a doutrina econômica dominante passa a defender a redução do papel do Estado para o desenvolvimento e o aumento dos privilégios do setor privado. Para acompanhar esse momento privatista do desenvolvimento, os juristas debruçam-se sobre a reestruturação do Poder Judiciário, com a primazia do Estado de Direito através de um Judiciário independente e capaz de garantir o cumprimento dos direitos de propriedade e a execução dos contratos de forma eficiente, com o intuito de criar uma estrutura institucional imparcial através da definição de “regras do jogo” com base na independência do Judiciário e na verticalização da decisão judicial.

No Brasil, esse modelo econômico desenvolvido e implantado pelos norte-americanos, que ganha força e aplicabilidade sobre os países subdesenvolvidos após a adoção pelo FMI do Consenso de Washington<sup>3</sup> como critério para negociação da dívida externa e para a concessão de ajuda a esses países, reserva ao Ministério Público o papel de zelador da atuação dos agentes públicos, com enfoque na responsabilidade fiscal, com vistas a garantir a mínima atuação do Estado sobre os agentes privados e o respeito às “regras do jogo” econômico. Bem cumprindo esse papel, o MP se aperfeiçoou no combate à corrupção, com excelente domínio da ação civil pública para o combate da improbidade administrativa e o uso do Judiciário como garantidor de políticas públicas através de decisões judiciais que imponham obrigações ao Poder Executivo.

Ocorre que, após o fracasso da economia neoliberal, evidenciado globalmente pela crise de 2008 e a reorganização das economias dos países desenvolvidos em torno

3 Recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a propalar a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina.

do Estado, o campo do direito e desenvolvimento se depara com a emergência de um novo Estado desenvolvimentista, baseado no equilíbrio entre crescimento e igualdade, exigindo um modelo institucional que possibilite o desenvolvimento socialmente inclusivo coordenado (e não controlado) pelo Estado.

Ganha relevância o conceito de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen (2000), para quem o desenvolvimento denota o aumento da capacidade que a pessoa humana dispõe para atingir o seu fim último, a sua felicidade. Para o autor, a compreensão da dinâmica do desenvolvimento deve levar em consideração os valores éticos, sociais, culturais, políticos, ambientais e econômicos e considerar a realidade social do país e os direitos humanos e socioeconômicos. É o reconhecimento efetivo de que o desenvolvimento não deve ter o enfoque apenas econômico, mas multidimensional e o *status* de direito social e coletivo das nações, em especial dos países em desenvolvimento.

No Brasil, o enfoque multidimensional do desenvolvimento ganha relevância com a problemática da judicialização das políticas públicas. O já citado modelo privatista do desenvolvimento concedeu ao sistema judiciário brasileiro a independência e a transversalidade que lhe garantiram poder para impor e direcionar as despesas públicas através das decisões judiciais, o que, aliado ao fortalecimento do acesso à justiça, provocou um movimento social de busca da efetividade e implementação dos direitos sociais através do Poder Judiciário. A sociedade passa a recorrer aos advogados, defensores públicos e o próprio MP para ter reconhecidos e implementados seus direitos constitucionais mais latentes: saúde, educação e assistência social.

Esse “problema”, que passou a importunar o sistema de justiça brasileiro, é um dos responsáveis por evidenciar a crise desenvolvimentista do modelo neoliberal, já que o mercado e os agentes privados, apesar dos evidentes e volumosos ganhos econômicos, não quiseram promover o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, demonstrando, mais uma vez, que o capitalismo, quando regulado pelo mercado, não tem interesse no desenvolvimento humano, mas apenas das empresas e mercados de capitais. Assim, novamente, o Estado retoma o protagonismo enquanto agente de desenvolvimento, de modo que as instituições devem ser reformuladas para garanti-lo de forma multidimensional.

Nessa reformulação institucional, o MP brasileiro merece destaque por ter sido um dos pioneiros na busca pelos direitos sociais através do Poder Judiciário em sua atuação demandista. Em paralelo, o MP também vem buscando avançar na atuação resolutiva, uma vez que a resolutividade permite maior liberdade de atuação do *Parquet* na defesa e garantia dos direitos humanos, ainda que não expressos constitucionalmente. Isso porque a Carta Constitucional de 1988 é de caráter aberto, o que possibilita a ampliação das garantias fundamentais, justificando a ampliação da atuação do Ministério Público, desde que esse alargamento esteja fundado no valor da dignidade humana. Nesse contexto, é possível defender a atuação ministerial na defesa do direito ao desenvolvimento, posto que esse direito é condição indispensável para a concretização do princípio da dignidade humana.

## 2. O MPTO como Agente de Desenvolvimento Através do Turismo

No ideal de sociedade definido pela constituinte, o Ministério Público detém perfil determinante na execução do projeto democrático estrategicamente planejado na Carta Magna, não só como agente executivo, mas como instituição estruturante da substancialidade democrática. O art. 127 da CF, ao incumbir ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, antecipou o ataque permanente dos mecanismos de mercado aos pilares da democracia social idealizada na Constituição Federal de 88 e estruturou o *Parquet* como instituição permanente detentora do poder-dever de resguardar a democracia brasileira.

Para isso lhe foram garantidos a autonomia, funções e instrumentos que possibilitam o cumprimento da missão de zelar pelo alcance dos objetivos da democracia brasileira, expressos através de uma vontade política arrojada que permeia todo o texto constitucional e propõe ao MP o protagonismo dessa transformação, em um modelo único de atuação, sem precedentes na história brasileira. Diante disso, o MP tem buscado fortalecer sua imagem a partir de um modelo de atuação promotora de resultados práticos relevantes para a efetividade das políticas públicas e que contribua para reforçar a legitimidade do órgão perante a sociedade através da atuação resolutiva.

Nesse contexto, há um esforço institucional, capitaneado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no sentido de equilibrar a força judicializante do MP com a atuação por iniciativas resolutivas e, assim, afastar o sentimento de impunidade que macula o sistema de justiça. Nesse mister, em 2016, foi assinada a Carta de Brasília, um acordo formal celebrado pelas Corregedorias do Ministério Público, cujo conteúdo contextualiza os problemas enfrentados e o modelo de instituição desejado pelos membros e estabelece as diretrizes para a modernização do controle da atividade extrajudicial, bem como o fomento à atuação resolutiva do MP Brasileiro.

Certo é que a atuação resolutiva do MP disponibiliza incontáveis formas de atuação a seus membros além dos instrumentos de atuação extrajudicial já consolidados – audiências públicas, reuniões, procedimento administrativo preliminar, recomendações, termo de ajustamento de conduta, dentre outros. A Carta de Brasília abrange, em suas diretrizes, o estabelecimento da prática institucional de atuação por meio de projetos executivos e projetos sociais, o que consolidou a atuação política de alguns membros que já vinham desenvolvendo iniciativas com maior viés finalístico à sociedade, fortalecendo esse instrumento inovador de atuação do MP.

Como forma de estimular esse instrumento de atuação ministerial e dar maior efetividade à Carta de Brasília, foi criada, através da Portaria CNMP-CN nº 67<sup>4</sup>, a Sistemática de Mapeamento, Avaliação e Difusão das Boas Práticas Institucionais decorrentes da efetivação do acordo institucional de Brasília, que podem ser cadastradas

4 Publicada em 30 de março de 2017.

e consultadas em um banco de projetos<sup>5</sup> que promove o compartilhamento de experiências e resultados entre as unidades do MP.

Seguindo esse modelo de atuação, os membros do MP podem dar maior efetividade e alcance social no cumprimento da missão constitucional que lhes foi incumbida, atuando diretamente na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e subsidiariamente na defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Assim, os projetos executivos e projetos sociais coordenados pelos membros podem ser instrumentos garantidores de direitos a grupos sociais discriminados e esquecidos pelos agentes políticos tradicionais, promovendo o desenvolvimento e a emancipação de territórios<sup>6</sup>, o que, em um segundo momento, favorece a pacificação dos conflitos evidentes e latentes dessas localidades e, por consequência, garante a ordem jurídica e democrática.

Através dos instrumentos resolutivos, o *Parquet* atua, de forma sistêmica, nos conflitos intra e interterritoriais, superando o limitado papel de defensor e assumindo a postura ativa de agente político-social de transformação da realidade e de desenvolvimento territorial, coconstrutor do projeto de nação expresso na Carta Magna e implementador das políticas públicas estratégicas com enfoque na parcela vulnerabilizada da sociedade.

Para que possam se aproximar da sociedade e transformar a realidade local, os membros do MP devem desenvolver a multidisciplinaridade em seus processos de trabalho, superando o tecnicismo jurídico e utilizando de outras ciências sociais e humanas para atuar em cooperação com entidades (igrejas, ONGs, grupos sociais) existentes nos territórios e detentoras de autoridade perante a sociedade local a fim de planejar e executar seus projetos e para que estes prevejam ações que possam garantir o direito ao desenvolvimento e prover as transformações socioeconômicas que pacifiquem os conflitos territoriais.

Obviamente, a resolutividade deve estar inserida em um contexto de atuação profissional ativa, que desenvolva relacionamento com o território e seus agentes sociais, políticos, econômicos e culturais e as interconexões existentes nos sistemas locais, estimulando a cooperação entre setores público, privado e sociedade civil organizada, além da comunidade em geral, produzindo impactos nas relações estabelecidas para atender às complexas necessidades do território.

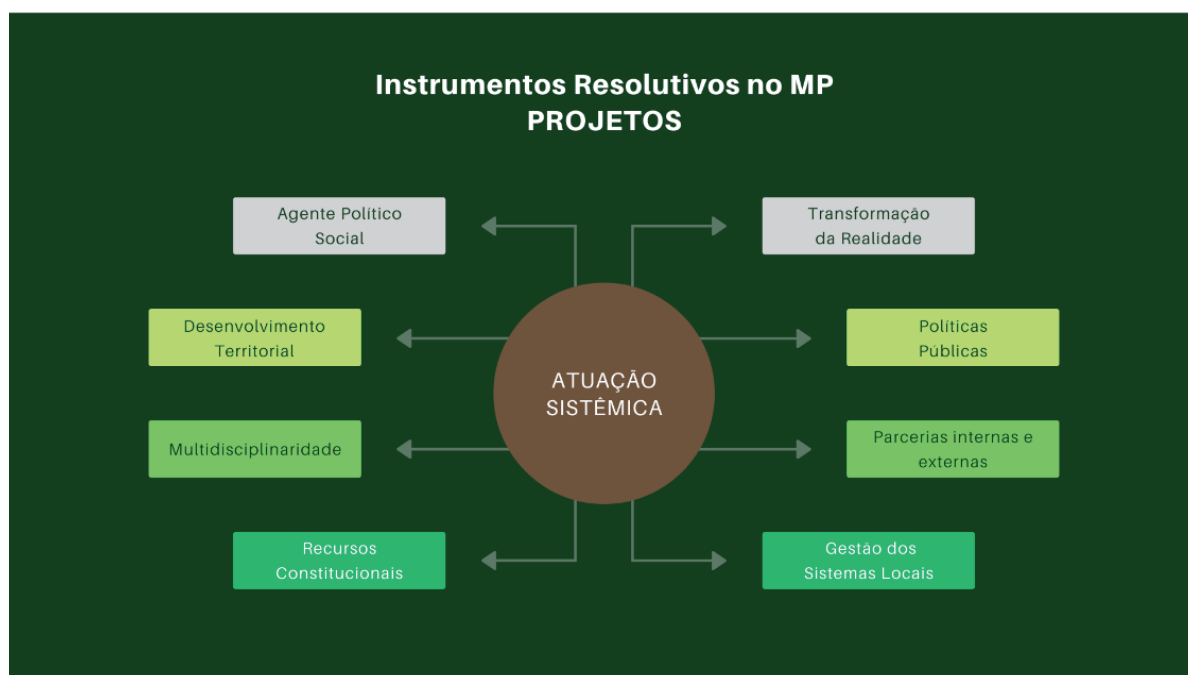
Partindo de um foco prioritário de atuação (meio ambiente, combate ao crime organizado, planejamento familiar, combate à violência, etc.), o *Parquet* detém recursos que lhe foram garantidos constitucionalmente (autonomia, funções e instrumentos) que podem ser colocados à disposição da sociedade para promover o planejamento e a gestão dos sistemas locais, provocando ou intervindo em políticas públicas de desenvolvimento dos territórios, através de projetos executivos e projetos sociais, fazendo convergir recursos multidisciplinares e intersetoriais para mapear, alinhar e integrar as necessidades existentes e prover transformação social para, posteriormente, com base em experiências territoriais, inserir os projetos locais em programas de desenvolvimento regional.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/>. Acesso em: 4 dez. 2024.

<sup>6</sup> Para Haesbaert (2011), o território é um conceito complexo e multifacetado, que envolve relações de poder, identidade e pertencimento, e que está em constante transformação através de processos sociais e políticos.



Figura 1: Quadro-resumo da atuação por projetos no MP



Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, o território não é algo dado ou natural, mas sim resultado de processos sociais e políticos de disputa e negociação, cujas identidades territoriais são construídas a partir de relações sociais, culturais e históricas, que desempenham um papel fundamental na definição dos limites e das fronteiras do território.

Nesse contexto, defende-se a turistificação de territórios vocacionados, através do modelo de “destinos turísticos inteligentes”, tendo o Ministério Público como agente de desenvolvimento, em sua faceta resolutiva, através de projetos executivos e projetos sociais com foco prioritário de atuação no turismo.

O turismo desempenha um papel importante no desenvolvimento territorial, especialmente em áreas em que outras indústrias não estão presentes por falta de interesse mercadológico. A atividade econômica decorrente da turistificação de territórios pode gerar empregos e renda para a comunidade local, além de incentivar a preservação do patrimônio cultural e natural da região.

O desenvolvimento do turismo também pode estimular o crescimento de outras atividades econômicas relacionadas, como a gastronomia, artesanato e serviços de transporte, gerando impacto positivo na economia local e na transformação social almejada para territórios marginalizados e populações vulnerabilizadas. Por outro lado, as experiências de turistificação demonstram a importância de garantir que o turismo seja desenvolvido de forma sustentável e responsável, levando em consideração as necessidades e os desejos da comunidade local e minimizando os impactos negativos sobre o meio ambiente e a cultura local.

A presença e o protagonismo do Ministério Público no processo de turistificação de territórios vocacionados podem garantir a sustentabilidade e responsabilidade social na estruturação turística de destinos, colaborando com o planejamento estratégico do

turismo e promovendo a participação das partes interessadas locais, incluindo moradores, empresários, organizações da sociedade civil e autoridades governamentais, de modo a promover o turismo de forma equilibrada, evitando a superexploração dos recursos do território, preservando seus aspectos ambientais, sociais e culturais a longo prazo.

### 3. Da Atual situação do território de Taquaruçu e possibilidades de atuação do MPTO

O distrito de Taquaruçu está localizado a cerca de 30 km da região central do município de Palmas, no estado do Tocantins, Brasil. Criada no início do século XX, a vila de Taquaruçu se desenvolveu como um centro comercial e cultural da região e, a partir da década de 1950, o distrito começou a receber investimentos em infraestrutura, com a construção de estradas e a instalação de serviços públicos, como escolas e postos de saúde (Campos, 2015).

Na década de 1990, após a implantação da capital do estado do Tocantins, Palmas, Taquaruçu passou a ser reconhecido como um importante destino turístico, devido à sua rica biodiversidade, belezas naturais e patrimônio histórico e cultural. Atualmente, o distrito é famoso por sua grande variedade de cachoeiras, trilhas ecológicas e eventos culturais, como o Festival Gastronômico de Taquaruçu, que acontece anualmente há 16 edições.

Os estudos acerca da potencialidade turística do território tiveram início em 2001, quando foi realizado um levantamento que identificou 82 atrativos naturais na Bacia do Ribeirão Taquaruçu, como cachoeiras, paredões, grutas, córregos e mirantes, que permitem a prática de atividades como rapel, tirolesa, trilhas – tanto a pé quanto de bicicleta, sem o georreferenciamento à época. O resultado desse estudo foi divulgado para a comunidade e para o mercado e, ainda nos dias atuais, embasa a promoção do território como destino turístico, inclusive em mapas tanto no Catur – Centro de Informação Turística do Aeroporto, quanto em Taquaruçu.

Essa promoção criou uma imagem distorcida e gerou expectativas maiores do que a real oferta de atrativos turísticos do território, conforme se verificou após cerca de 15 anos dos primeiros estudos, com o inventário da oferta turística do distrito, realizada em 2017, no âmbito do Projeto de Estruturação Turística de Taquaruçu, executado através de um Convênio de Cooperação Técnica entre o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Tocantins – SEBRAE/TO e a Agência Municipal de Turismo - AGTUR formalizado em 2014 e objeto de controle externo pelo MP/TO, através da Recomendação nº 001/2015<sup>7</sup> do MP/TO, decorrente da Notícia de Fato nº 2015.6.29.09.0057 e do Parecer 007/2015 do CAOMA expedido com base na documentação apresentada pela Associação Água Doce que visa à proteção da Bacia do Taquaruçu Grande.

7 Arts. 78 a 81 da Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018.

Nesse projeto, foi realizado o *Diagnóstico Turístico, Econômico, Ambiental e Social de Taquaruçu* para a estruturação do destino, através de minucioso estudo dos atrativos turísticos, ou seja, localidades que contam com um recurso natural ou cultural que seja motivador de fluxo e que tenham a infraestrutura necessária para serem divulgados e comercializados, além da análise da infraestrutura básica e de apoio (acesso, comunicação, segurança, saúde, etc) e dos serviços e equipamentos (hospedagem, alimentação, lazer, recreação, etc). Em que pese o enfoque prioritário no turismo, o diagnóstico também apontou aspectos econômicos, ambientais e sociais do território a fim de nortear o Planejamento Estratégico e o Plano de Ação proposto para o Projeto de Estruturação Turística.

Além do diagnóstico, o convênio entre o SEBRAE/TO e a AGTUR também promoveu a capacitação dos empresários e da comunidade, entre os anos de 2018 e 2019, com a realização de mais de 9.000 horas de consultoria em cerca de 250 atendimentos, 26 cursos que alcançaram 269 pessoas, 55 oficinas que contaram com 589 participantes, 37 palestras que alcançaram um público de 713 ouvintes e 8 seminários que contaram com mais de 300 pessoas atendidas. No projeto também foram realizadas viagens dos empresários da região a destinos turísticos já consolidados e a 12 grandes eventos nacionais de apoio e desenvolvimento do Turismo. Entre as ações, também foi desenvolvida a marca do destino, melhorias no posicionamento e visibilidade *online* do território (SEBRAE, 2017).

Paralelamente ao mencionado projeto, na mesma época em que se desenvolvia o diagnóstico – meados de 2016 e 2017 –, o município de Palmas também passava pela revisão do Plano Diretor Participativo, tendo sido realizados encontros comunitários nos territórios de Taquaruçu e Taquaruçu Grande (ambos abrangidos pelo Projeto de Estruturação Turística já mencionado) para identificação do retrato dessas comunidades, com base em potencialidades, tendências, vocações, oportunidades, manifestações de identidade, soluções identificadas e visão de futuro. Desse trabalho de escuta popular, foram formuladas as Diretrizes Estratégicas e Propostas ao Plano *Diretor Participativo de Palmas* (PALMAS, 2017, p. 6), com o enfoque que reproduzimos a seguir:

[...] a partir de uma macrovisão sobre o território de Palmas, são apontados seus elementos estruturadores, regiões de planejamento, os vetores de crescimento e adensamento, as centralidades existentes e as potenciais, indispensáveis a uma política que atenda às exigências do desenvolvimento sustentável do Município, nas dimensões ambiental, social e econômica.

No âmbito da revisão do Plano Diretor Participativo, foram confirmadas as percepções do *Diagnóstico do Projeto de Estruturação Turística* para o território de Taquaruçu, quanto aos gargalos socioeconômicos e ambientais do território, com ênfase, no que tange à exploração da atividade econômica do turismo, na ausência de regularização fundiária das propriedades, ausência de licenciamento ambiental para a exploração da atividade turística nas propriedades privadas, baixa disponibilidade de serviços de saúde no território, falta de normas urbanísticas que regulem a ocupação e o uso do solo causando

grande impacto ao meio ambiente, à paisagem urbana e à própria identidade desses locais com impactos na potencialidade turística do destino.

Nesse contexto, o Plano Diretor Participativo de Palmas, revisado e sancionado em 02 de abril de 2018, através da Lei complementar nº 400, estabeleceu, para a Região de Planejamento Taquaruçu – RPTaquaruçu<sup>8</sup>, o dever de garantia da condição de paisagem cênica diferenciada e atrativa ao turismo decorrente das características naturais da região nos parâmetros de uso e ocupação estabelecidos, bem como as diretrizes de a) uso e ocupação do solo que considerem o incentivo às atividades de turismo de baixo impacto, preferencialmente de base comunitária; b) promoção do desenvolvimento de alternativas econômicas locais, dentre elas o turismo sustentável; c) promoção de melhorias na sinalização viária e turística, dos atrativos e dos espaços urbanos que tenham importância para o desenvolvimento do turismo, e d) incentivo à implementação de um Centro de Eventos e Espaço Multiuso, visando fortalecer o turismo local (Palmas, 2018).

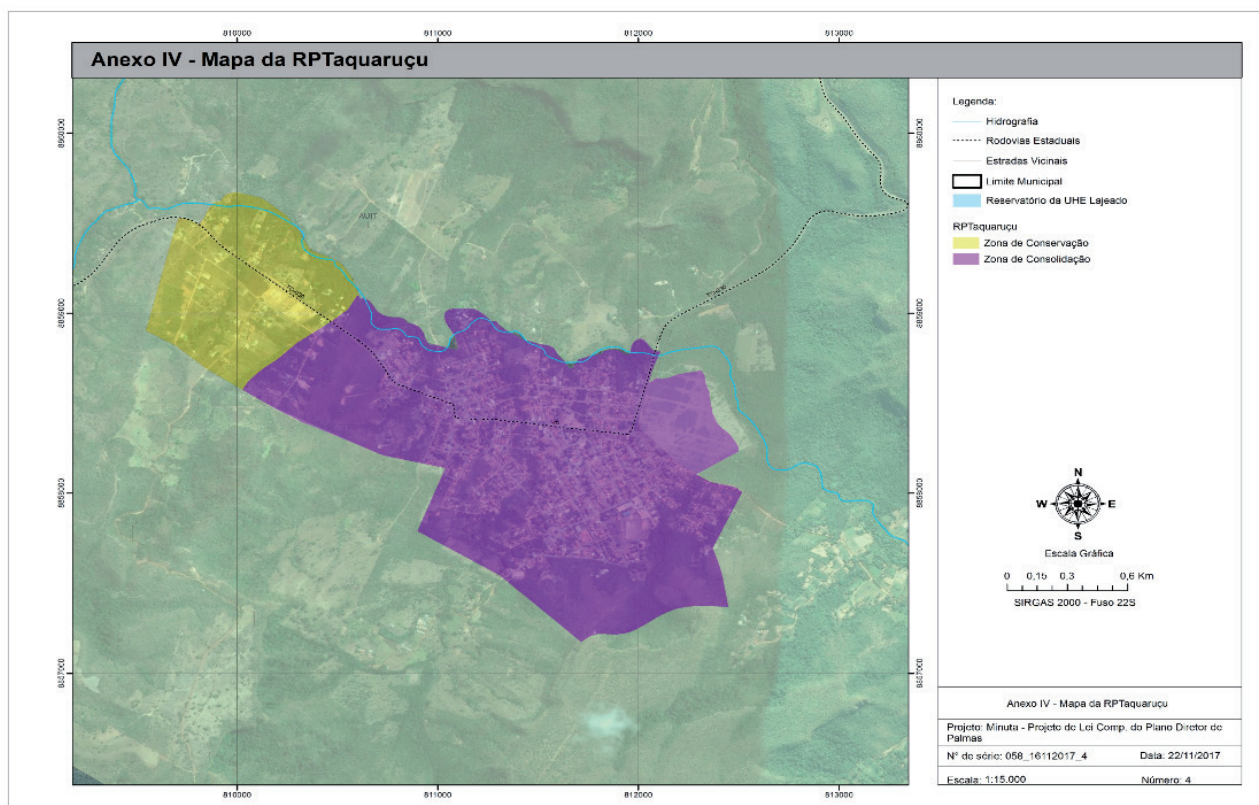
Figura 2: Quadro demonstrativo das diretrizes para a RPTaquaruçu



Fonte: elaborado pela autora

<sup>8</sup> A Recomendação aponta providências administrativas a serem adotadas pelo Sebrae/TO no intuito de zelar pelo fiel cumprimento da licitação, a fim de serem utilizados pela empresa que executou o diagnóstico os parâmetros e padrões recomendados pelo Ministério do Turismo, bem como a contemplação pelo Estudo licitado da área da Bacia do Ribeirão Taquaruçu, no intuito de resguardar o patrimônio público e assegurar a eficiência e a eficácia dos recursos do município de Palmas aportados no projeto.

Figura 3: Mapa da RPTaquaruçu proposta na revisão do Plano Diretor Participativo (PALMAS, 2017)



Fonte: elaborado pela autora

Assim, verifica-se que o turismo é considerado um dos instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana do território de Taquaruçu, o qual desponta como principal vetor de desenvolvimento territorial da localidade. É certo que, desde os primeiros estudos realizados no território visando ao fortalecimento da atividade econômica turística, pôde-se verificar que houve investimentos privados e públicos que proporcionaram melhorias na infraestrutura básica e de apoio e de serviços e equipamentos no território, o que promoveu uma sensível alteração da atividade econômica principal da agricultura para o setor de serviços relacionados ao turismo, no entanto, ainda não se pode afirmar que essa mudança tenha provocado efetivo desenvolvimento do território.

Após a estruturação turística decorrente do convênio entre SEBRAE e AGTUR, foram observadas melhorias nos hotéis e restaurantes da localidade, com a inauguração de uma nova pousada e o aperfeiçoamento na infraestrutura e qualidade nos serviços de outros empreendimentos já existentes. Também é possível verificar mudanças e melhorias nos aspectos de acesso e segurança dos atrativos naturais, decorrentes das consultorias e capacitações realizadas. Em que pesem os investimentos da iniciativa privada, a infraestrutura básica de saneamento e saúde ainda não teve avanços significativos, optando o poder público por manter investimentos essencialmente na realização de eventos, destacando-se o Festival Gastronômico, que, na percepção dos empresários e moradores, é um evento que acontece em Taquaruçu e não para Taquaruçu, provocando danos ambientais e não envolvendo a comunidade de forma eficaz (Palmas, 2017).

É importante destacar ainda que o advento da pandemia da COVID-19 impactou a continuidade do planejamento estratégico idealizado no Projeto de Estruturação Turística,

em razão da repentina redução do fluxo de turistas no território logo após as entregas finais do projeto. Dessa paralisação verificou-se o fechamento de um atrativo turístico e de dois estabelecimentos do ramo de alimentação (uma padaria e um restaurante). Apesar disso, com a retomada pós-pandemia, há continuidade dos investimentos públicos em turismo no local, tendo sido iniciadas no final de 2022 as obras do Centro de Cultura e Arte (CCA) de Taquaruçu, com investimentos de quase três milhões de reais, em sua maioria, oriundos de repasse do Ministério do Turismo, e a previsão para junho de 2023 da retomada do Festival de Inverno de Taquaruçu, além da recuperação da TO 030, no trecho entre Taquaralto e Taquaruçu que melhorou o acesso à localidade e ao Jalapão.

## Considerações finais

Segundo estudos realizados no território de Taquaruçu para a estruturação Turística e do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas, é evidente a existência de gargalos que impactam diretamente na atividade turística do território de Taquaruçu decorrentes da falta de políticas públicas que possam enfrentar a problemática das ocupações irregulares, a ausência de regularização fundiária, a precariedade do saneamento básico, as limitações da infraestrutura de saúde local e os danos ambientais já perpetrados na Região de Planejamento Taquaruçu – RPTaquaruçu.

Desse modo, através de investimento na atividade econômica do turismo, é possível identificar vasto campo de ações resolutivas para que o Ministério Público do Estado do Tocantins seja fomentador do desenvolvimento territorial de Taquaruçu em uma possível atuação por planos, programas e projetos que tenham como objetivo o desenvolvimento multidimensional desse território. Uma vez que o poder público municipal incluiu, no plano diretor, diretrizes que priorizam o desenvolvimento turístico do território, a atuação ministerial, nesse mesmo contexto, pode aperfeiçoar os investimentos públicos e privados levados a cabo no território para que sejam promovidos a cultura e os produtos locais.

Os desafios socioeconômicos e ambientais a serem superados no território de Taquaruçu são complexos e demandam um olhar multidimensional e sistêmico, para que seja possível despertar a comunidade para seu protagonismo na transformação econômica que desejam. A evidente vocação turística do território, apesar de já ter sido objeto de investimentos públicos e privados, ainda não está estruturada a ponto de se transformar em economia sustentável para a comunidade, com geração de empregos e renda suficientes para modificar a microestrutura social e econômica que atualmente é baseada no assistencialismo.

Ademais, o desenvolvimento territorial de Taquaruçu necessariamente perpassa o enfrentamento dos danos ambientais à Bacia do Ribeirão Taquaruçu e à fauna e flora da localidade, problemática diretamente relacionada à falta de fiscalização que decorre da precariedade do licenciamento ambiental das atividades econômicas implementadas no

território, conectada ainda à irregularidade fundiária da região, temas de extrema relevância que demandam urgente intervenção ministerial, preferencialmente de forma resolutiva.

É certo que a mudança cultural de uma comunidade é um processo lento e que demanda um esforço contínuo para que as novas práticas da dinâmica social se fortaleçam. O direcionamento dessas comunidades por instituições que possuem prestígio junto à sociedade, a exemplo do SEBRAE e do Ministério Público, possibilita a validação social que favorece bons resultados às iniciativas e os projetos que busquem implementar a mudança de perspectiva socioeconômica de um território.

A atuação ministerial resolutiva com enfoque no turismo sustentável como atividade econômica possibilitadora de desenvolvimento territorial é uma forma inovadora de implementar o Objetivo nº 8 de desenvolvimento sustentável da ONU, para a promoção do trabalho decente e crescimento econômico, através do eixo 8.9, que prevê expressamente a elaboração e implementação de políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos, promovendo a cultura e os produtos locais. Esse alinhamento com os objetivos globais de desenvolvimento possibilita que iniciativas e projetos com esse viés tenham melhor aceitação para aprovação de entidades colegiadas, bem como na realização de convênios para captação de recursos ou, ainda, na destinação de recursos de fundos decorrentes de acordos de não persecução penal, por exemplo.

Assim, é possível concluir que o enfoque da atuação ministerial em projetos executivos e projetos sociais que tenham como mote o desenvolvimento da atividade econômica do turismo em Taquaruçu, além de estar alinhado às diretrizes do Plano Diretor Participativo em execução no município de Palmas, possibilita que a sustentabilidade e a responsabilidade social na estruturação turística do território promovam uma atividade econômica equilibrada, que garanta a preservação dos aspectos ambientais, sociais e culturais a longo prazo do destino.

Essa possibilidade de atuação resolutiva do MPTO através do turismo pode transformá-lo em agente fomentador do desenvolvimento territorial em Taquaruçu, tendo em vista a vocação do território, o potencial transformador da atividade turística e o prestígio que a instituição detém perante a sociedade. Os projetos executivos e projetos sociais que eventualmente poderão ser desenvolvidos em Taquaruçu podem favorecer o desenvolvimento e a emancipação do território, o que tem por consequência a pacificação dos conflitos evidentes e latentes manifestados a partir das problemáticas socioeconômicas e ambientais que já foram identificadas na região, e, assim, é possível o cumprimento do mister do MP de garantir a ordem jurídica e democrática de forma inovadora e transformadora.

## Referências

BRASIL. Ministério do Turismo. **Processo de Transformação de Destinos em Destinos Turísticos Inteligentes**: o futuro do turismo preparado hoje. Disponível em: <https://>

[www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivoscamaraturismo/iniciativas/dti\\_cartilha.pdf](http://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivoscamaraturismo/iniciativas/dti_cartilha.pdf). Acesso em: 19 mar. 2023.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003.** Altera o artigo 163 e o artigo 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, 30 mai. 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm). Acesso em: 9 dez. 2024.

CAMPOS, S C. **Histórias de Taquaruçu: do campesinato ao bucólico, trajetórias e discursividades em um distrito de Palmas (TO).** 2015. 144f. Dissertação. (Mestrado em Ciências do Ambiente) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília: Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público.** Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%Adlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf). Acesso em: 11 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portaria CNMP-CN nº 00067, de 30 de março de 2017.** Dispõe sobre a Sistemática de Mapeamento, Avaliação e Difusão, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, sobre as Boas Práticas Institucionais decorrentes da efetivação da Carta de Brasília. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/67POR00067-2017.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

HAESBAERT, R. **Concepções de território para entender a desterritorialização.** In: Santos, m. et al. (org.) *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial.* Rio de Janeiro: Lamparina, 2011, p. 43-71.

ONU. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento.** Legislação de direito internacional. São Paulo: Saraiva, 2012.

PALMAS, (Prefeitura municipal). **Diretrizes Estratégicas e Propostas: Relatório Final Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas.** Palmas: Instituto Municipal de Planejamento Urbano: 2017. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>. Acesso em: 14 abr. 2023.

PALMAS, (Prefeitura municipal). **Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018.** Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. Diário Oficial do Município de Palmas, Palmas, TO, v. 1, n. 1969, 2 abr. 2018. Suplemento Especial, pp. 1 – 62. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-complementar/2018/40/400/lei-complementar-n-400-2018-plano-diretor-participativo-do-municipio-de-palmas-to>. Acesso em: 9 dez. 2024.

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



SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE **Diagnóstico Turístico, Econômico, Ambiental e Social de Taquaruçu** – Planejamento Estratégico. Palmas: Barcelona Media, 2017. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Ufs/TO/Anexos/1%20Taquaru%C3%A7u%20-%20Diagnostico%20-%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20-%20Livreto.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Relatório de Gestão Exercício 2017**. Palmas: Sebrae/TO, 2017. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Ufs/TO/Barra%20de%20Funcionalidade/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202017%20e%20Anexos.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2023.

TOCANTINS. Ministério Público. 9ª Promotoria de Justiça da Capital. **Recomendação nº 001/2015 MP/TO**. Palmas, 2015. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Ufs/TO/Anexos/Recomendacao%20MPTO.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2023.

TRUBEK, D. **Para Uma Teoria Social do Direito**: um ensaio sobre o estudo de direito e desenvolvimento. *In*: José R. Rodriguez (org.). O Novo Direito e Desenvolvimento: passado, presente e futuro. São Paulo: Saraiva, 2009.