



# **GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E ATUAÇÃO DO ESTADO PERANTE OS MUNICÍPIOS E COMUNIDADES RURAIS DA CHAPADA DO APODI – CE**

**LAND GOVERNANCE AND STATE ACTION TOWARDS  
MUNICIPALITIES AND RURAL COMMUNITIES  
IN CHAPADA DO APODI – CE**

# GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E ATUAÇÃO DO ESTADO PERANTE OS MUNICÍPIOS E COMUNIDADES RURAIS DA CHAPADA DO APODI – CE

## LAND GOVERNANCE AND STATE ACTION TOWARDS MUNICIPALITIES AND RURAL COMMUNITIES IN CHAPADA DO APODI – CE

Lunian Fernandes Moreira<sup>1</sup> | Maria Inês Escobar da Costa<sup>2</sup>  
Francisco Casimiro Filho<sup>3</sup>

Recebimento: 17/04/2025  
Aceite: 24/03/2026

<sup>1</sup> Candidata ao doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFC). Fortaleza – CE, Brasil.  
E-mail: lunianmoreira@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Educação (USP).  
Professora da Universidade Federal do Ceará.  
Fortaleza – CE, Brasil. E-mail: escobar@ufc.br

<sup>3</sup> Doutora em Economia Aplicada (USP).  
Professora da Universidade Federal do Ceará.  
Fortaleza – CE, Brasil.  
E-mail: casimiro@ufc.br

### RESUMO

O objetivo deste estudo é compreender como o processo de Governança Fundiária e Ambiental tem impactado os municípios e as comunidades rurais de Limoeiro do Norte, Quixeré e Tabuleiro do Norte, no interior do estado do Ceará. Trata-se de um estudo qualitativo, com análise bibliográfica e documental, a partir de dados consistentes pertencentes a órgãos públicos do estado, além da participação empírica para fins de compreensão da realidade do território investigado. Os resultados demonstram que o espaço investigado é palco de disputa por terras, protagonizando, ainda que em lados opostos, o campesinato cearense e o empresariado agrícola, cada grupo com a sua finalidade produtiva. Para que exista uma harmonia entre os grupos agrícolas presentes nesse lócus, se faz necessário a justa divisão de terras, nesse sentido, o Instituto de Desenvolvimento Agrário no Ceará (IDACE) possui expressiva participação no que compreende a garantia legítima por terra para os homens e as mulheres camponeses e camponesas cearenses. A partir dos dados analisados no site do respectivo órgão, entre os anos de 2015 e 2023, foi possível identificar 7.044 projetos e programas de regularização fundiária, possibilitando a regularização e usufruto das terras para os pequenos agricultores, além de 3.894 agricultores que foram titulados a terra apenas nos municípios supracitados. Ao final da pesquisa ficou evidenciado que o território investigado constitui um espaço marcado por disputas entre distintos projetos de desenvolvimento, nos quais a governança fundiária e a atuação estatal assumem papel relevante tanto na mediação dos conflitos quanto na garantia de direitos territoriais às comunidades camponesas.

**Palavras-chave:** Território. Justiça Fundiária e Socioambiental. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The objective of this study is to understand how the process of Land and Environmental Governance has impacted the municipalities and rural communities of Limoeiro do Norte, Quixeré, and Tabuleiro do Norte, in the interior of the state of Ceará. This is a qualitative study, with bibliographic and documentary analysis based on consistent data from state public agencies, in addition to empirical participation aimed at understanding the reality of the investigated territory. The results show that the studied area is a stage for land disputes, involving—on opposing sides—the peasantry of Ceará and agricultural entrepreneurs, each group with its own productive purpose. In order to achieve harmony among the agricultural groups present in this locus, a fair distribution of land is necessary. In this context, the Agrarian Development Institute of Ceará (IDACE) plays a significant role in ensuring legitimate access to land for male and female peasant farmers in the state. Based on the data analyzed on the institution's official website, between 2015 and 2023, it was possible to identify 7,044 land regularization projects and programs, enabling the legal regularization and use of land by small farmers, in addition to 3,894 farmers who were granted land titles in the aforementioned municipalities. At the end of the research, it became evident that the investigated territory constitutes a space marked by disputes between different development projects, in which land governance and state action play a relevant role both in mediating conflicts and in guaranteeing territorial rights for peasant communities.

**Keywords:** Territory. Land and Socio-Environmental Justice. Public Policies.

## INTRODUÇÃO

A Questão Agrária no Ceará ainda é efervescente, com frequentes disputas por terras e territórios. Neste contexto de conflitos, de necessidade de inovações públicas e de desafios ambientais, o estado avança e retrocede na proteção de “terras e gentes”. Nesse sentido, o objetivo geral deste artigo é analisar a atuação do estado do Ceará, no âmbito da governança fundiária, especificando o caso dos municípios e das comunidades rurais de Limoeiro do Norte, Quixeré e Tabuleiro do Norte, na Chapada do Apodi – CE.

Este estudo se debruça sobre a categoria da Governança Fundiária, a qual se refere a um conjunto de processos legais, políticas públicas, práticas produtivas de convivência com o semiárido que visa gerenciar e regular as interações entre os seres humanos e o meio ambiente, com o intuito de promover o uso sustentável dos recursos naturais e garantir a preservação ambiental, envolvendo a participação de diversos atores, tais como governos, empresas, organizações da sociedade civil, comunidades locais, entre outros, que colaboram diretamente para a tomada de decisões no que se refere à pauta socioambiental.

Nessa perspectiva, adentrando aos estudos acerca do desenvolvimento regional, compreende-se que as disputas pela terra, as políticas públicas e os mecanismos institucionais de governança configuram elementos centrais na definição dos modelos de desenvolvimento que se materializam nos territórios. A governança fundiária, nesse sentido, constitui-se como um componente estratégico para a organização



do espaço regional, já que influencia a forma como os recursos naturais são apropriados, distribuídos e utilizados pelos diferentes atores sociais.

Nesse sentido, o apoderamento de imóveis rurais em solo cearense carrega tradicionalmente a apropriação de terras a partir da posse ilegal e “grilagem” de áreas públicas. Nesse estudo, inerente à Chapada do Apodi - CE, afirma-se que a mesma é uma extensão territorial que preservava, predominantemente, a agricultura familiar camponesa como principal meio produtivo local.

Sobre o referido lócus, observa-se a coexistência e o conflito entre distintos projetos de desenvolvimento regional: de um lado, o modelo agroexportador vinculado ao agronegócio e às cadeias globais de produção; de outro, o modelo baseado na agricultura familiar e camponesa, associado a práticas produtivas de convivência com o semiárido e à reprodução social das comunidades rurais. Assim, ao analisar a atuação do estado do Ceará na governança fundiária e ambiental, esta pesquisa contribui para compreender como as políticas públicas, as instituições e as relações de poder influenciam os rumos do desenvolvimento regional no território estudado.

No sentido contrário ao modelo agroexportador do neoextrativismo<sup>1</sup> cujo objetivo central é a exploração dos recursos naturais em prol da produção em massa de monoculturas, encontram-se as famílias rurais e camponesas da Chapada do Apodi que possuem em seu histórico vivido a luta por terra no país. Herdeiros de conhecimento no manejo da terra, na criação de animais, também herdam as condições difíceis de reprodução social dos “debaixo”, caracterizado pela falta de incentivo público para permanência no campo, acesso à educação, disputas socioambientais, violência simbólica e material, vinculados à dissimetria entre os pequenos e grandes produtores, como evidenciado por Almeida (2024).

Desse modo, a pesquisa em questão questiona: como tem-se dado o processo de governança fundiária e ambiental no estado do Ceará, especificamente para os municípios e as comunidades rurais de Limoeiro do Norte, Quixeré e Tabuleiro do Norte?

Na sequência, são apresentados os desdobramentos deste estudo, organizados nas seções de Fundamentação Teórica, Percurso Metodológico, Resultados e Discussão, Considerações Finais e Referências.

---

1 Termo utilizado para se referir ao modelo agrícola exploratório dos recursos naturais.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### ASPECTOS SOBRE A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E AMBIENTAL

De acordo com Cosme (2022, p. 54), “o campo brasileiro, ao longo de toda a formação territorial do país, tem como marca estrutural a perpetuação da concentração da posse, uso e propriedade da terra, materializada na reprodução do latifúndio e do minifúndio em sua estrutura fundiária”, assim, o processo de gestão fundiária no Brasil carrega em seu histórico o fracasso experimental das capitâneas hereditárias, que, comparado ao desfecho positivo obtido em Portugal, acarretou na divisão de lotes de terras denominados de sesmarias (Silva, 1996).

No entanto, cabe salientar que a distribuição legal de terras possuía como objetivo principal a ocupação produtiva das mesmas, no entanto, se as terras não fossem utilizadas para esse fim, deveriam ser devolvidas à Coroa, significando o empréstimo de terras entre a realeza e a plebe, portanto, afirma-se que “as sesmarias constituem o regime jurídico básico acerca da terra” (Nozoe, 2006, p. 588).

Nesse entretempo, produtores e beneficiários dos lotes reais passaram a apropriar-se das terras a partir da posse que, não necessariamente, representava a legalidade. Ou seja, as lacunas identificadas na lei fundiária real possibilitaram o usufruto dos lotes, nesse sentido, a posse da terra confirmava o pleno domínio de quem a possuía, dando início a dinâmica fundiária no Brasil (Guedes; Reydon, 2012; Silva, 1996).

Divididos entre pequenos e grandes produtores, o acesso e posse de terras acarretou uma apropriação desigual de lotes e, no que se refere aos grandes produtores rurais, deu-se a eles o título de posseiros. A partir de então, a coroa portuguesa sentiu a necessidade de organizar a divisão fundiária de forma que atendesse às necessidades de cada produtor (Silva, 1996).

Foi, posteriormente, a partir da Independência do Brasil, em 1822, que o novo Estado brasileiro implementou uma nova política fundiária, a qual representava o controle sobre a ocupação de lotes e terras pelos pequenos e grandes produtores (Guedes; Reydon, 2012).

Seguindo esse momento histórico, a economia vinculada à produção oriunda das terras possuía viés mercantil e ganhava cada vez mais força, contudo, somente em 1850 que a juridicidade, no que se refere às terras, passou a ser explanada sob forma de lei, nesse caso, a Lei 601 ou Lei de Terras, que só foi regulamentada em 1856. Segundo Nozoe (2006, p. 589), “até a promulgação da lei de terras, ocorrida em 1850, a posse manteve-se como expediente isolado de apropriação privada das terras públicas”.



Assim sendo, o cenário agrário brasileiro, no século XIX, o qual era dependente da exportação de café, foi acometido ao conselho provindo de Dom Pedro II, que recomendava a divisão da zona rural em latifúndios para o recebimento das fazendas, dessa forma, a única alternativa que designava o acesso legal a terra era realizada por meio da compra (Almeida, 2024).

Outro marco desse momento regulamentário foi a proibição do tráfico negreiro no Brasil, o qual figurava como uma fonte econômica através da exploração da força humana, contudo, com a proibição dessa prática, a economia passou a ser voltada para a agricultura, que, por sua vez, só podia ser realizada por quem apresentasse a posse legal das terras, o que também impossibilitava os escravos e/ou estrangeiros a serem possuidores de lotes de terras.

Ainda a respeito da questão fundiária, segundo Fabiani (2018), não existia políticas que favorecessem ou justificassem a distribuição de terras para os afrodescendentes, muito pelo contrário, a falta da legalidade cuja ausência de documentos que era percebida impossibilitava o acesso dos negros a terra, enquanto acarretava o favorecimento da atividade ilegal dos grileiros.

Nesse período, as sesmarias não poderiam ser destinadas aos produtores, já que essa ação garantia a esses sujeitos a posse das terras, assim, as terras que ainda não tinham donos eram terras consideradas pertencentes ao Estado e, para adquiri-las, a compra deveria ser realizada junto às autarquias da época, portanto, “num país em que a posse representava não somente o meio mais fácil de ocupação do solo, como também, atônica forma de subsistência do homem livre não proprietário, restringia-se a possibilidade de existência da pequena propriedade, preservando-se a estrutura latifundiária da terra” (Gadelha, 1989, p. 162).

As lacunas no campo legal das terras passaram a ser percebidas e, diante desse contexto, os documentos forjados surgiram, garantindo a posse de terras àqueles que já se encontravam em atividade agrícola produtiva sobre elas. Assim, a prática no que se refere à apropriação de terras a partir de documentos inexistentes ou que não comprovem juridicamente a posse passou a ser recorrente e aperfeiçoada com o decorrer da história da ocupação de terras no Brasil.

De acordo com Fonseca *et al.*, (2016, p. 325), o território brasileiro possui 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, sendo o quinto país mais extenso do globo terrestre, o qual atrai atenção de estudiosos que vislumbram as potencialidades das atividades sociais, econômicas e produtivas no país. Ainda para os referidos



autores, esse fato não se limita apenas pela considerável disponibilidade de áreas produtivas, mas, também, pela sua forma de utilização, que se configura como racional e planejada, perante as práticas agrícolas consideradas como coerentes no que se refere à atribuição, ao uso e à ocupação das terras.

Nesse ínterim, entende-se que há um sistema organizacional composto por diferentes frentes, tais como a política, o meio social, a economia, entre outras, seja de caráter público ou privado, que operam em conformidade para administrar as terras destinadas à produção de matéria-prima no país, gerando, a partir de então, insumos que podem ser ofertados tanto no mercado nacional quanto internacional, portanto, essa atividade geracional de terras pode ser entendida como Governança Fundiária.

Conforme destaca Weiss (2016), a governança é o resultado da íntima relação entre sujeitos e instituições, seja no âmbito público ou privado, que se somam abordando pautas em comum, mesmo que os interesses sejam divergentes, assim, as ações desenvolvidas nessa esfera dependem da articulação entre os atores, instituições, arranjos e decisões tomadas, logo “a governança é a capacidade de transformar o ato governamental em ação pública (Weiss, 2016, p. 329).

Para Bellingieri (2017), as teorias do desenvolvimento regional, influenciadas por correntes econômicas intervencionistas, compartilham a ideia de que o crescimento econômico de uma região costuma ser impulsionado por uma atividade produtiva dominante. Essa atividade exerce um papel dinamizador, difundindo seus efeitos para outros setores da economia e estimulando o crescimento regional. Tal perspectiva está associada a um modelo de desenvolvimento conduzido de forma vertical, frequentemente descrito como “de cima para baixo” ou centro-periferia, no qual o impulso inicial provém de fatores externos à região, que se instalam no território e passam a orientar sua dinâmica de desenvolvimento.

Segundo Etges e Degrandi (2013), na segunda metade do século XX, o tema do desenvolvimento regional passou a ocupar lugar relevante no debate acadêmico brasileiro, especialmente entre economistas e geógrafos. Nesse campo de discussão, consolidaram-se duas interpretações principais. A primeira, que enfatiza a dinâmica econômica e sustenta que, com a expansão e predominância das relações capitalistas de produção, as diferenças regionais tenderiam a diminuir, tendo em vista que os fatores que deram origem às regiões perderiam importância.



Em outra direção, uma segunda interpretação compreende as desigualdades regionais como expressão da própria dinâmica do capitalismo, marcada pela concentração de riqueza e de investimentos em determinados espaços, o que produz assimetrias econômicas, sociais e territoriais. Enquanto a primeira perspectiva tende a tratar as diferenças regionais como entraves ao desenvolvimento, a segunda as considera elementos que podem fundamentar estratégias de desenvolvimento baseadas nas especificidades locais. Historicamente, a visão econômica predominou tanto na produção acadêmica quanto nas políticas públicas, ao passo que a segunda abordagem ganha maior força a partir da década de 1990, quando o conceito de região passa a ser revisitado sob novas perspectivas analíticas (Etges; Degrandi, 2013).

Isto posto, partindo de um entendimento acerca dos modelos de interpretação abstratos e generalizantes avança-se para perspectivas analíticas que buscam compreender o significado dos arranjos territoriais particulares, evidenciando a diversidade que compõe o território. Nesse movimento, ganha centralidade a dimensão da particularidade, que se materializa por meio da região. As regiões são resultantes de formações socioespaciais historicamente construídas e expressam características políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais próprias. É justamente nessa especificidade regional que se ancoram as possibilidades de desenvolvimento regional, uma vez que as dinâmicas de desenvolvimento não se manifestam de forma homogênea no espaço, mas se estruturam a partir das condições, potencialidades e limitações presentes em cada território ao longo do tempo, nas diferentes porções da superfície terrestre (Etges, 2022).

No tocante a governança fundiária, referimo-nos como um conjunto de processos, regras, instituições e práticas que regulam o uso, o acesso, a gestão e a distribuição das terras em uma sociedade, envolvendo a maneira como os direitos sobre a terra são reconhecidos, assegurados e exercidos, e como conflitos e disputas são resolvidos. Portanto, é um processo coletivo que envolve a necessidade de um equilíbrio entre os diferentes interessados e a busca por soluções justas e sustentáveis para o meio ambiente e para o meio social, significa dizer, então, que o direito a terra está intimamente relacionado aos direitos humanos (Gilbert, 2013).



Para Lacerda e Cândido (2013), o uso desenfreado dos recursos naturais e a exclusão dos atores sociais e institucionais nas tomadas de decisões e na participação da elaboração das estratégias de desenvolvimento são fatores que afetam a boa governança, assim, acerca da discussão da distribuição justa de terras, a governança fundiária envolve políticas públicas de reforma agrária, regularização fundiária, licenciamento ambiental, entre outras, que são responsáveis por assegurar garantias àqueles que usufruem da terra por direito e tradição.

Outro aspecto identificado na governança fundiária se refere a gestão sustentável e a maneira como a terra e seus recursos são geridos de forma a promover o desenvolvimento econômico sem prejudicar o meio ambiente ou as comunidades locais, assim como a resolução de conflitos a existência de mecanismos eficazes para resolver disputas fundiárias de maneira justa e transparente.

Nesse sentido, a respeito da disputa por território entre o agronegócio e a agricultura familiar cearense, especificamente na Chapada do Apodi - CE, a transparência na tomada de decisões e a prestação de contas das autoridades e empresas são fundamentais para garantir que as políticas ambientais sejam implementadas de maneira eficaz e justa, contudo, acerca do agronegócio operante *in loco*, observa-se a apropriação de terras cotidianamente, utilização em larga escala de agrotóxicos e o adoecimento socioambiental local, como já apresentado em pesquisas desenvolvidas por pesquisadores no âmbito da saúde (Rigotto, 2011).

Portanto, a efetiva governança fundiária atrelada ao desenvolvimento regional pensado para os diversos povos do campo, contribui para a redução da desigualdade social e econômica, para o desenvolvimento sustentável e para promoção da justiça socioambiental, ao garantir que todos os envolvidos no processo fundiário tenham seus direitos respeitados e seus interesses atendidos de forma equitativa.

Cavalcanti (2004) afirma que o país possui, em tese, do ponto de vista legal, um olhar progressista no que abrange o campo ambiental, contudo, para Leme (2016), o país apresenta uma cultura patrimonialista no qual os interesses públicos confundem-se com os interesses privados, acarretando em corrupções e beneficiamentos de grupos específicos, isto posto, nesta pesquisa, cabe averiguar os avanços e as contradições observadas no âmbito fundiário cearense direcionado à pauta socioambiental no contexto ora investigado.



## PERCURSO METODOLÓGICO

A definição dos instrumentos de pesquisa, bem como a delimitação dos parâmetros de análise, foi orientada e fundamentada nos conceitos e categorias analíticas discutidos na seção de Fundamentação Teórica. Tal direcionamento assegura a coerência entre o referencial teórico adotado e as escolhas metodológicas realizadas, contribuindo para a consistência interpretativa dos dados e para a solidez dos resultados apresentados ao longo do estudo.

Portanto, este estudo utiliza uma abordagem qualitativa e exploratória, fundamentada na teoria sobre governança fundiária e desenvolvimento regional. A pesquisa bibliográfica foi realizada à luz de Almeida (2024), Freitas (2018), Fonseca (2016), entre outros, para Gil (2002), a pesquisa bibliográfica possibilita que o pesquisador se aproxime da temática de estudo.

Quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa (Prodanov; Freitas, 2013, p. 54).

Também foi realizada pesquisas nos principais *sites* de busca de trabalhos acadêmicos no país, tais como a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

No tocante à pesquisa documental, Gil (2002, p. 46) ressalta que “a pesquisa documental apresenta uma série de vantagens. Primeiramente, há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados”. A pesquisa considerou dados referentes ao período de 2015 a 2023, conforme registros do IDACE (2025), a partir dos quais foi possível identificar os elementos centrais a serem investigados, como disputas territoriais, atuação do estado, políticas públicas de regularização fundiária e desigualdade entre pequenos produtores e o agronegócio local.

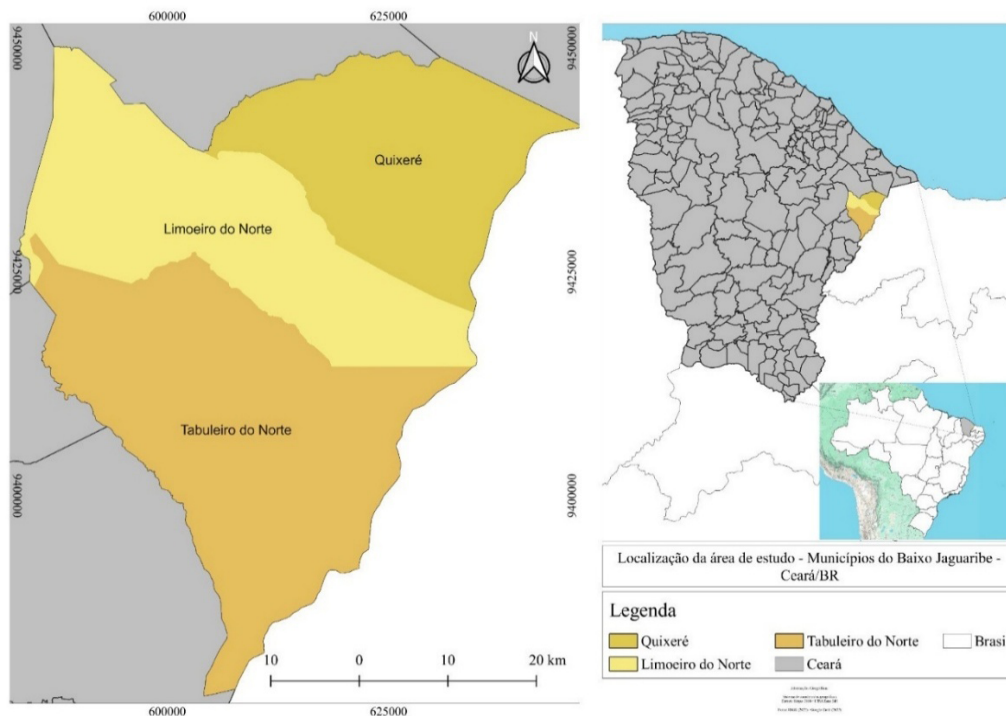
## CARACTERÍSTICAS DO TERRITÓRIO

O *lócus* de investigação ora estudado refere-se aos municípios de Limoeiro do Norte, Quixeré e Tabuleiro do Norte, conseqüentemente, as comunidades rurais que os compõem, pertencentes a Chapada do Apodi – CE, que é a extensão territorial responsável por abrigar o principal Perímetro Público Irrigado da região, o Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi – PIJA.



No mapa (Mapa 01), abaixo, pode-se observar a espacialidade geográfica do estado com divisão municipal e a ligação zonal entre os municípios citados:

### Mapa 01 | Mapa do estado do Ceará



Fonte: Elaborado pelos autores com auxílio técnico de Maria Miriam Barros Santos (2025).

O PIJA está localizado na Chapada do Apodi, na parte pertencente ao estado do Ceará, mais precisamente no município de Limoeiro do Norte, com coordenadas 5° 20 "de latitude Sul e 38° 5" de longitude Oeste. O acesso ao perímetro irrigado pode ser realizado tanto pela BR 116 até a cidade de Limoeiro do Norte, quanto pela CE 209 até o perímetro irrigado citado (Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A., 2011).

O território apresentado vem chamando a atenção das empresas de fruticultura irrigadas há séculos no referido espaço, devido as características socioespaciais que favorecem a produção e comercialização de frutas para exportação, conseqüentemente são percebidas as disputas entre pequenos e grandes produtores, seja por terra bem como por condições legais que contribuam para a permanência dos povos no campo, assim, o percurso metodológico em questão enveredou pelos caminhos técnicos capazes de proporcionar respostas concretas acerca das indagações levantadas.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### TERRAS DO POVO, TERRAS DOS SENHORES: RESULTADOS DA PESQUISA

A história da agricultura patronal brasileira é marcada pela pujança de recursos naturais, solos, água, espécies vegetais, sol, temperatura e grande contingente de “mão de obra” ora escravizada, ora precarizada e explorada. Além destas marcas, sempre contou com o apoio do Estado no que se refere as isenções fiscais que diretamente atende aos interesses dos grandes produtores agrícolas.

No tocante ao Ceará, o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, em 2015, demarcou áreas de planejamento e seus potenciais econômicos, sendo possível observar a tendência e intencionalidade do estado no que tange o desenvolvimento econômico cearense, caracterizando essa movimentação como as tendências de crescimento econômico, devido a prevalência de atividades concentradoras de riquezas.

Conforme destaca Furtado (2000), o desenvolvimento está relacionado às condições históricas e estruturais que moldam as desigualdades regionais, sendo fortemente influenciado pela forma como o estado direciona investimentos e políticas públicas. No caso do Ceará, as políticas de irrigação e a definição de regiões de planejamento evidenciam a atuação estatal na indução de determinados modelos produtivos, especialmente aqueles vinculados à modernização agrícola e à expansão do agronegócio.

Nesse sentido, afirma-se que as regiões de planejamento estão divididas em 14 territórios, distinguindo áreas que antes eram agregadas no modelo das macrorregiões, a saber as regiões do Cariri, Centro Sul, Grande Fortaleza, Litoral Leste, Litoral Norte, Litoral Oeste/Vale do Curu, Maciço de Baturité, Serra da Ibiapaba, Sertão Central, Sertão de Canindé, Sertão dos Crateús, Sertão dos Inhamuns, Sertão de Sobral e Vale do Jaguaribe (IPECE, 2015).

Acerca do Vale do Jaguaribe, a região se apresenta como uma macrorregião no estado do Ceará, subdividido em 4 microrregiões: Litoral do Aracati, Baixo Jaguaribe, Médio Jaguaribe e Serra do Pereiro. Já o Baixo Jaguaribe, é composto por 10 municípios, que são eles: Alto Santo, Ibicuitinga, Jaguaruana, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte (IPECE, 2016).



Ainda em se tratando do Vale do Jaguaribe, desde tempos mais remotos, o território em questão foi alvo de invasões e exploração ambiental. De acordo com Freitas (2018, p. 28), essa macrorregião cearense “tem papel histórico no Ceará, visto que foi o primeiro território reocupado no século XVII, constituindo-se a principal via de penetração dos invasores europeus, em função, principalmente, do rio Jaguaribe, maior do estado”.

Segundo Bombardi (2004), o termo território se apresenta como uma categoria de análise a partir da relação entre espaço, tempo e relações sociais. Dessa maneira, o Vale do Jaguaribe e a Chapada do Apodi – CE transpassaram o conceito de espaço, sendo considerados, atualmente, como territórios, quando a nova Política Nacional de Irrigação (1970) promoveu o projeto de implantação dos Perímetros Públicos Irrigados em áreas consideradas como potenciais produtores para a fruticultura irrigada no Brasil.

De acordo com a Lei nº 12.787/13 (Brasil, 2013), que diz respeito ao plano de metas dos Perímetros Irrigados, destaca-se os principais objetivos, sendo ressaltado o incentivo à ampliação da área irrigada no país, com conseqüente aumento da produtividade e ampliação da competitividade do agronegócio. Freitas (2018, p. 103), analisando o diagnóstico realizado pelo Ministério da Integração, datado de 2008, afirma que o referido documento apresenta um novo modelo de políticas que, eventualmente, acarretou em um novo projeto de irrigação, o qual fortaleceria a parceria pública e privada, tendo como mediador o agronegócio.

O primeiro perímetro irrigado no Vale do Jaguaribe foi destinado ao município de Morada Nova em 1968, denominado de Perímetro Irrigado Morada Nova – PIMN; posteriormente, foi criado o Tabuleiro de Russas (no município de Russas – CE) e, em seguida, na Chapada do Apodi – CE, o Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi – PIJA, (inicialmente na parte pertencente aos municípios de Quixeré e Limoeiro do Norte), assim, as respectivas terras passaram a ser alvos do empresariado agrícola no final da década de 1980 (Freitas, 2018).

Acerca do PIJA, a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará - S.A. - ADECE ressalta que “o perímetro irrigado iniciou sua implantação em 1987, e os serviços de administração, operação e manutenção da infraestrutura de uso comum tiveram seu início no ano de 1989” (ADECE, 2011, p. 8); Limoeiro do Norte, Quixeré e Tabuleiro do Norte integram o grupo de municípios inseridos na



microrregião do Baixo Jaguaribe, sendo os principais municípios afetados pelas políticas agrícolas voltadas ao agronegócio.

O estudo com a divisão das regiões cearenses foi pensado a partir das atividades econômicas que cada grupamento territorial possui, independentemente da similaridade das atividades desenvolvidas entre eles; o foco deu-se devido a “consideração indicadores relativos à estrutura da produção primária, industrial e terciária” (IPECE, 2015, p. 7), portanto, identifica-se que este detalhamento possibilitou o planejamento total e individual das regiões, eficientemente, ao consentir o delineamento das vocações de cada região (IPECE, 2015).

As áreas destinadas à implantação dos perímetros irrigados foram escolhidas devido a fatores que favorecessem a produção agrícola, nesse caso, as terras da Chapada do Apodi apresentaram potencial para o recebimento de diversas empresas agrícolas. Aspectos como clima, solo, relevo, mão de obra e fonte hídrica foram essenciais nessa seleção, como apontado pela ADECE (2011, p. 8), ao afirmar que “as condições do relevo são, assim, amplamente favoráveis para a mecanização agrícola”.

Segundo o IPECE (2024), dividir o estado do Ceará em regiões de planejamento permitiu que fosse realizado o levantamento detalhado e individualizado da contribuição econômica via Produto Interno Bruto – PIB per capita de cada região cearense, nesse sentido, em uma listagem apresentada pelo respectivo órgão em 2024, foi possível observar que o Vale do Jaguaribe ocupou, em 2021, o quarto lugar na escala dos principais contribuintes para o PIB per capita do estado.

Ademais, analisando dados do Censo Agropecuário (2017a), focando nas características espaciais e produtivas específicas de cada município investigado, percebe-se que a discussão do órgão adentra ao campo da governança fundiária e ambiental, por apresentar informações acerca das áreas produtivas e das condições legais dos produtores frente a posse das terras, considerando que o território é ocupado tanto por pequenos produtores rurais e camponeses quanto pelo empresariado agrícola.

Nesse contexto, o desenvolvimento regional pode ser compreendido como um processo que envolve a articulação entre dinâmicas econômicas, políticas públicas e formas de uso do território. No caso do Vale do Jaguaribe, as políticas de irrigação, os investimentos estatais em infraestrutura hídrica e a inserção do agronegócio configuram elementos centrais na redefinição das dinâmicas produtivas regionais, impactando diretamente a organização social do espaço e as formas de acesso e uso da terra.



Assim, identifica-se que as áreas produtivas pertencentes aos municípios em questão possuem registro de delimitação territorial do espaço em que operam demarcado via hectares. Outro fator é o conseqüente número de estabelecimentos presentes nesse recorte geográfico, contudo, não há, nessa fonte, a divisão ou o registro do número real, em hectares, que cada estabelecimento ocupa para produzir, o que pode significar uma divisão desigual de terras entre os produtores locais.

**Quadro 01** | características das áreas produtivas do estado do Ceará

CARACTERÍSTICAS	LIMOEIRO DO NORTE	QUIXERÉ	TABULEIRO DO NORTE
Áreas dos estabelecimentos agropecuários	24.044 hectares	21.047 hectares	34.281 hectares
Número de estabelecimentos agropecuários	1.888 estabelecimentos	628 estabelecimentos	1.597 estabelecimentos
CONDIÇÃO LEGAL DO PRODUTOR	LIMOEIRO DO NORTE	QUIXERÉ	TABULEIRO DO NORTE
Condomínio, consórcio ou união de pessoas	344 estabelecimentos	173 estabelecimentos	254 estabelecimentos
Produtor individual	1.529 estabelecimentos	448 estabelecimentos	1.342 estabelecimentos
Sociedade anônima ou por cotas de responsabilidade limitada	13 estabelecimentos	7 estabelecimentos	1 estabelecimento
Outra condição	2 estabelecimentos	X	X
CONDIÇÃO DO PRODUTOR EM RELAÇÃO ÀS TERRAS	LIMOEIRO DO NORTE	QUIXERÉ	TABULEIRO DO NORTE
Proprietário(a) inclusive os(as) coproprietários(as) de terras tituladas coletivamente	1.417 estabelecimentos	558 estabelecimentos	1.115 estabelecimentos
Concessionário(a) ou assentado(a) aguardando titulação definitiva	209 estabelecimentos	1 estabelecimento	173 estabelecimentos
Arrendatário(a)	56 estabelecimentos	38 estabelecimentos	45 estabelecimentos
Parceiro(a)	26 estabelecimentos	4 estabelecimentos	14 estabelecimentos
Comodatário(a) (inclusive com termo de autorização de uso sustentável - TAUS)	85 estabelecimentos	23 estabelecimentos	236 estabelecimentos
Ocupante (a justo título ou por simples ocupação)	90 estabelecimentos	4 estabelecimentos	2 estabelecimentos
Produtor sem área	5 estabelecimentos	X	12 estabelecimentos

Fonte: Organizado pelos autores (2025), a partir do Censo Agropecuário (2017a).



Outro ponto a ser considerado nessa análise abrange as condições para usufruir da terra sob meio legais previamente estabelecidos, as quais possibilitam que os produtores rurais usufruam da terra como fonte principal de geração de renda, portanto, garantir o acesso legal as terras é garantir produção agrícola rural, familiar e/ou camponesa.

Nesse sentido, observa-se que há algumas denominações e categorias que subdividem os produtores rurais, estando o produtor individual e seus estabelecimentos, nos três municípios supracitados, como o principal agente em condições regulamentadas, assim como o proprietário ou proprietária e seus coproprietários(as), em terras tituladas coletivamente, à frente na classificação legal no que diz respeito a utilização da terra, como pode ser observado no quadro acima e nos dados do Censo Agropecuário de 2017 analisados.

A condição legal do produtor perante as terras significa, na prática, a garantia de que esses sujeitos possam usufruir dos solos vinculados a eles, de maneira segura, perante os dispositivos regulamentários, além de possibilitar o acesso do produtor às políticas públicas agrícolas, ambientais e sociais para a convivência e permanência no semiárido.

Dessa forma, os estabelecimentos agrários em áreas rurais de Limoeiro do Norte, Quixeré e Tabuleiro do Norte passaram a compor o grupo de estabelecimentos que encontram na lei a garantia por terra, quando aliados às organizações que possuem a finalidade de fixar o homem e a mulher do campo à terra, os quais são os principais responsáveis pela produção diversificada de culturas alimentícias no Brasil.

Estando a agricultura familiar como o aparelho protagonista por subsidiar a distribuição de alimentos para a população brasileira através da produção diversa de alimentos destinados ao mercado interno, o Ceará e a produção agrícola familiar possuem relevante contribuição nesse processo tendo 39,6% de contribuição para a economia do estado, além de registrar 75,5% do total de todos os estabelecimentos, como estabelecimentos de agricultura familiar (IPECE, 2022; IBGE, 2017b).

Sobre o produzir com diversidade de culturas e amparados no modelo agrícola tradicional que não utiliza químicos, fincados nos preceitos da Agroecologia como prática social de produzir e viver na e da terra por vias sustentáveis, afirma-se que os agricultores rurais e camponeses da Chapada do Apodi, a partir da agricultura familiar, possuem importante contribuição para a economia local e estadual.

Assim, o desenvolvimento regional não se expressa apenas pelo crescimento econômico ou pelo aumento da produtividade agrícola, mas também pelas transformações territoriais e sociais decorrentes da implementação dessas políticas. A presença simultânea de grandes empreendimentos agrícolas e de pequenos produtores rurais revela que o território se constitui como espaço de disputas, negociações e diferentes estratégias de reprodução social, evidenciando a complexidade do processo de desenvolvimento no semiárido cearense.

O Censo Agropecuário (2017c), no que abrange a discussão acerca da agricultura familiar camponesa cearense apresenta, até a referida data, resultados definitivos sobre a produção agrícola vinculada a esse grupo social, destacando que 8 mil estabelecimentos foram responsáveis por produzir o equivalente a 203 mil toneladas de banana em lavouras permanentes, além das demais culturas existentes e da criação de animais, significando confirmar que homens e mulheres do campo, ainda que disputem terras para produzir, permanecem fixados aos solos cearenses através do cultivo de alimentos diversos.

Destarte, ressalta-se que um conjunto de ações, políticas públicas, documentos, projetos e leis oriundos de órgãos estaduais estão intimamente vinculados à governança fundiária e ambiental, levando em consideração a gênese da problemática socioambiental no Baixo Jaguaribe, e que possuem como finalidade minimizar os conflitos entre o pequeno e o grande produtor, nesse sentido, buscando um “equilíbrio entre a satisfação de objetivos econômicos, sociais e ambientais” (Weiss, 2016, p. 330).

Dada a discussão fundiária no Ceará, o estado possuía como autarquia, até 1979, o Instituto de Terras do Ceará - ITERCE, que tinha como finalidade a execução da política agrária no estado, contudo, com a implementação do Plano Nacional da Reforma Agrária - PNRA, o ITERCE foi extinto, dando lugar ao Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE, criado em 1987, através da Lei n.º 11.412, sancionada em 28 de dezembro de 1987 (IDACE, 1988).

Vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Governo do Estado do Ceará, o IDACE

[...] é responsável por planejar e executar a política agrária estadual. Sua missão principal é promover a organização da estrutura fundiária, com destaque para ações de assentamento e reassentamento rural, além de atuar na distribuição de terras devolutas, em conformidade com a legislação vigente (SDA, 2025, on-line).



Nesse sentido, entende-se que a concentração da posse da terra no estado do Ceará é um processo antigo, e que o IDACE possui intrínseca relação com os municípios e comunidades rurais do Baixo Jaguaribe, em uma inter-relação de participação ativa em demandas agrárias e socioambientais dos sujeitos que integram grupos de camponeses e camponesas que buscam por reparação histórica no campo da governança fundiária cearense.

O IDACE e a SDA possuem diversas ações voltadas aos sujeitos do campo, tendo como um dos instrumentos a regularização fundiária de terras, a qual se apresenta como importante dispositivo para a regulamentação jurídica, dando a posse de terras àqueles que buscam, dentro da legalidade, o direito de viver e produzir em terras devolutas e/ou reocupadas.

Segundo o IDACE, em matéria publicada em 28 de novembro de 2024, o estado do Ceará, baseando-se nas atividades do respectivo órgão, vem trabalhando e garantindo o direito às propriedades de terra aos agricultores cearenses, apresentando, até a data em questão, o equivalente a um total de 82,11% de áreas devolutas do estado ou de imóveis rurais, que já foram geocadastrados, além de cerca de 129 mil títulos de propriedade que foram emitidos (IDACE, 2024).

As terras em questão, popularmente denominadas de terras devolutas, referem-se a terras de domínio governamental, ou seja, são bens públicos patrimoniais que não estavam em uso pelo poder público, assim, não possuíam finalidade nem utilização para essas organizações, sendo destinadas, posteriormente, aos agricultores rurais após intenso processo de cadastro.

O cadastro citado (geocadastro) foi realizado a partir do levantamento, registro e mapeamento de informações acerca das propriedades rurais e terras públicas, com utilização de ferramentas tecnológicas, tais como o Sistema de Posicionamento Global - GPS, drones, imagens de satélite e Sistemas de Informações Geográficas - SIG, etapas essenciais para “garantir a segurança jurídica, o ordenamento fundiário e a promoção do desenvolvimento sustentável em áreas rurais” (IDACE, 2024).

Nesse sentido, o IDACE registra, via arquivos documentais, a relação dos titulados e dos cadastros de proprietários de terras que tiveram a posse legal concedida através da regularização fundiária promovida por essa instituição, entre os anos de 2015 a 2023. A seguir, apresenta-se o quadro 02 (Quadro 02), com a relação dos titulados nos municípios de Limoeiro do Norte, Quixeré e Tabuleiro do Norte, os quais compõem a Chapada do Apodi, no Ceará:



**Quadro 02** | quantitativo referente aos titulados nos municípios de Limoeiro do Norte, Quixeré e Tabuleiro do Norte, na Chapada do Apodi - CE

MUNICÍPIO	RELAÇÃO DE IMÓVEIS TITULADOS
Limoeiro do Norte	1.605
Quixeré	1.114
Tabuleiro do Norte	1.175
TOTAL:	3.894

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do site do IDACE (2025).

De acordo com a relação dos imóveis titulados, estão cadastrados até o ano de 2023, o total de 3.894 imóveis, respectivamente, agricultores cadastrados. Dessa maneira, reforça-se que esse grupo corresponde a homens, mulheres e famílias que atendem aos critérios específicos no que se refere à utilização legalizada de terras, ou seja, são agricultores que possuem a posse de terras por meios jurídicos, sejam eles moradores de assentamentos ou de comunidades rurais, contudo, o cadastro e os feitos provenientes desse recurso, aplicam-se apenas aos agricultores proprietários de terras reconhecidos por lei.

Assim sendo, o título de terra é um meio legal que garante às famílias rurais e camponesas a segurança regulamentada para usufruir das terras através de práticas agrícolas que fazem parte do cotidiano desses sujeitos e famílias, podendo ser a principal fonte de renda ou como uma atividade extra para garantir a subsistência familiar no meio rural, bem como possibilita que esses sujeitos tenham acesso às políticas públicas, por vias legais, para a convivência e permanência no campo.

Já no quadro 03 (Quadro 03), observa-se o quantitativo no tocante à relação dos programas e projetos de regularização fundiária, também nos respectivos municípios e comunidades rurais da Chapada do Apodi - CE:

**Quadro 03** | Quantitativo referente aos programas e projetos de regularização fundiária nos municípios de Limoeiro do Norte, Quixeré e Tabuleiro do Norte, na Chapada do Apodi – CE

MUNICÍPIO	PROGRAMAS E PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
Limoeiro do Norte	2.417
Quixeré	2.076
Tabuleiro do Norte	2.551
TOTAL:	7.044

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do site do IDACE (2025).

Como pode ser observado no quadro em questão, o IDACE totaliza, nesse mesmo recorte temporal feito pelo próprio órgão (2015 a 2023), um total de 7.044 programas e projetos de regularização fundiária (seja por posse simples/ocupação ou por área registrada/domínio), apenas nos municípios de Limoeiro do Norte, Quixeré e Tabuleiro do Norte, e em suas respectivas comunidades.

Esse recorte geográfico está limitado à Chapada do Apodi, devido à posição que os municípios e comunidades rurais citadas ocupam perante a área de impactos provenientes da territorialização do agronegócio no espaço, o qual abrange extensas áreas de terras, enquanto o camponês está limitado a pequenos lotes, em alguns casos, limitam-se aos quintais produtivos, além de serem os principais afetados pelas multinacionais desde a década de 1990 até os dias atuais.

Outro motivo que reforça o recorte espacial, dá-se em razão da atuação do IDACE no território investigado, o qual reforça a problemática desigual da divisão de terras na região, ao passo que busca minimizar esse conflito a partir da regularização fundiária no estado, apresentando-se como um instrumento essencial para a fixação do camponês na terra.

Assim, programas e projetos de regularização fundiária são ações que objetivam a regularização de terras já em usufruto por pequenos agricultores rurais e camponeses assentados. Para tal, se faz necessário atender um conjunto de critérios referentes as terras e sobre quem a ocupa, à vista disso, são levados em consideração aspectos como localização das áreas e utilização das terras, para que os meios legais possam assegurar a destinação adequada e justa.

Não obstante, ressalta-se que nessa mesma fonte científica há notícias acerca da constante entrega de novos títulos de terras aos agricultores dos municípios e das comunidades supracitadas, incluindo o ano de 2024, significando que os números reais já superam os números registrados, portanto, necessita-se da constante atualização dos respectivos documentos, para fins de registro, catalogação e demonstração das atividades e ações desenvolvidas pelo IDACE para com os agricultores rurais e camponeses cearenses (Costa-Casimiro, 2026).

Essa ação simboliza um significativo avanço para os direitos humanos no tocante à governança fundiária no Ceará, representando o direito legal as propriedades rurais, além de assegurar que “com o documento em mãos e registrado no cartório, o produtor rural pode ter acesso ao crédito rural, financiamento bancário, assistência técnica, além de facilitar na aposentadoria e participar de programas de apoio à agricultura familiar” (IDACE, 2019).

Movimentações fundiárias e socioambientais no território do Baixo Jaguaribe, que interligam os órgãos estaduais e municipais, assim como os registros de regularização fundiária mencionados acima, vêm sendo desenvolvidas há décadas devido à cobrança popular que tem se munido da ciência investigativa que comprova a assimetria entre pequenos e grandes produtores no tocante a divisão, ocupação e regularização de terras na Chapada do Apodi - CE.

Ressalta-se, ainda, a necessidade de acesso a políticas públicas que sejam capazes de contribuir para a permanência dos camponeses em uma terra que é sua por direito, equilibrando e/ou minimizando os conflitos e impactos entre os produtores familiares e empresários do agronegócio, logo, afirma-se “a existência de um contingente expressivo de agricultores familiares brasileiros que permanece à margem das políticas públicas de caráter produtivo crédito e seguro agrícola, mercados institucionais, assistência técnica, pesquisa, etc.” (Cazella, 2017, p. 72).

As ações governamentais precisam ser pensadas de forma que atendam as demandas sociais, assim, tanto o governo federal quanto o governo estadual possuem procedimentos e instrumentos que se somam à luta camponesa e à pauta socioambiental, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, Garantia Safra e Benefício Safra, o programa de Formação de Casas e Bancos Comunitários de Sementes Crioulas e Mudas, entre outros.



Por ainda não deterem a posse legal das terras, as famílias do Acampamento Zé Maria do Tomé – AZMT, em Quixeré, não podem usufruir das políticas públicas que beneficiam os sujeitos do campo, mesmo que esse grupo de sujeitos seja responsável pela movimentação produtiva e comercial agrícola familiar estadual, ao assegurar que parte da produção alimentícia do AZMT é destinada a diversos mercados cearenses. Sobretudo, como pode ser identificado nos registros na página *on-line* do IDACE, há, inegavelmente, a assistência do respectivo órgão ao AZMT, a partir das diversas reuniões e projetos de regularização fundiária das terras, visando a transição de Acampamento para Assentamento.

Acerca da transição citada, reitera-se que em estudo recente, Cosme (2022) identificou que o estado do Ceará atingiu, em 04 anos, o total de 415 assentamentos rurais federais, sendo 16% dos mesmos encontrados no Vale do Jaguaribe, o que marca uma conquista para os movimentos sociais do campo no Ceará, contudo, dentre os municípios que ainda não possuem assentamentos rurais, cita-se Limoeiro do Norte e Quixeré. Assim, a luta por legalização fundiária na Chapada do Apodi não para, avistando que mais famílias rurais e camponesas sejam contempladas, incluindo o AZMT.

Todavia, os agricultores da Chapada do Apodi - CE, dentro das comunidades rurais de Limoeiro, Quixeré e Tabuleiro, que já possuem suas terras de forma regulamentada, usufruem das políticas públicas de forma assistida, resguardados pela juridicidade que a esses sujeitos é reservada.

Isto posto, há uma inter-relação no território do Baixo Jaguaribe que é vivenciada a partir da legalidade entre o pequeno e o grande produtor, na produção da diversidade alimentícia e na produção de monocultivos, que é registrada via conflitos, mas também como conquistas, a explicitar quando agricultores são legalizados a terra, podendo usufruir de políticas públicas pensadas para esse público, assim, afirma-se que os recursos atrelados às políticas públicas geram inúmeros impactos socioeconômicos positivos para os sujeitos do campo.

Sob essa ótica, o território assume papel central na análise do desenvolvimento regional, pois é nele que se materializam as relações de poder, as disputas pelo uso da terra e as estratégias de reprodução social dos diferentes sujeitos que o habitam. De acordo com Santos (2006), o território deve ser compreendido como o espaço usado, resultado das relações sociais historicamente construídas e continuamente redefinidas pelas dinâmicas econômicas e políticas. Assim, no Vale do



Jaguaribe e na Chapada do Apodi, a implantação dos perímetros irrigados e a presença crescente do agronegócio reconfiguram o uso do espaço e as relações produtivas, influenciando diretamente os rumos do desenvolvimento regional.

À vista disso, a governança fundiária abrange o meio ambiente e o meio social, por identificar nesses a fonte dos direitos humanos para os sujeitos do campo, contribuindo para a construção coletiva de saberes e aprendizados, nessa interrelação cíclica entre ciência e sabedoria popular, adentrando aos direitos da cidadania agrária. Assim, tanto a governança fundiária quanto as políticas públicas contribuem “para a manutenção da agricultura familiar e para a continuidade de suas atividades produtivas” (Aquino; Vidal; Alves, 2021, p. 115).

Portanto, a governança fundiária e ambiental, unida às políticas públicas, ações, projetos, sujeitos e leis no estado do Ceará, apresentam-se como instrumentos interligados capazes de denunciar hegemonias que insistem em utilizar metodologias de plantio que acometem o meio social e rural a situações de opressão, extermínio e exílio mas, também, sendo capazes de promover o resgate das práticas ancestrais e tradicionais de produção agrícola quando a terra volta, em forma de um instrumento legal, às mãos daqueles que vivem da e na terra, essencialmente, quando combinadas às políticas agrárias e ambientais para uma melhor convivência com o semiárido.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da reflexão e análise das ações estaduais desenvolvidas no que diz respeito à governança fundiária e ambiental no território cearense, concluiu-se que diversas são as ações desenvolvidas no âmbito das políticas públicas agrárias e ambientais, assim como as ações oriundas de organizações que se amparam na justiça socioambiental e da governança fundiária, ainda que seja recorrente o conflito entre o pequeno e o grande produtor local. Dessa forma, o objetivo deste estudo — analisar a atuação do estado do Ceará no âmbito da governança fundiária nos municípios e comunidades rurais de Limoeiro do Norte, Quixeré e Tabuleiro do Norte — foi alcançado, pois a pesquisa possibilitou identificar como as políticas públicas e a atuação do IDACE impactam diretamente a regularização fundiária, a segurança jurídica das famílias rurais e a organização territorial do Baixo Jaguaribe.



As políticas públicas cearenses que auxiliam na permanência do sujeito no campo têm como início a posse legal da terra para a produção agrícola, a qual se apresenta como a principal fonte de renda das famílias camponesas, tendo como mediador do referido processo o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE, responsável pela distribuição e legalização fundiária no Ceará.

Nesse sentido, citam-se as diversas políticas públicas de alcance estadual para a produção e comercialização dos alimentos oriundos da agricultura familiar de camponeses assentados ou detentores legais de terras no meio rural, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, o Programa Nacional de alimentação Escolar - PNAE, Projeto Hora de Plantar, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, entre outras.

No tocante às famílias rurais dos municípios lócus dessa investigação, o IDACE registra em sua página na rede de internet, de 2015 a 2023, uma relação equivalente a 3.894 imóveis titulados e 7.044 programas e projetos de regularização fundiária. Esse quantitativo representa a íntima conexão do referido órgão cearense com o território estudado, o qual representa um aliado na busca, através da legalização fundiária, pela territorialização camponesa.

A ligação entre políticas públicas e práticas agrárias e ambientais em âmbito cearense, voltadas para as comunidades rurais dos municípios de Limoeiro do Norte, Quixeré e Tabuleiro do Norte, mostra-se como um fortificado elo em prol da justiça socioambiental, ao se tratar de políticas que trazem segurança fundiária, jurídica e ambiental para o homem e a mulher do campo, os quais reivindicam por reparação histórica fundiária para os municípios citados.

Dessa maneira, em se tratando de um território de disputas e da desigualdade de apoio e oportunidades entre o pequeno e o grande produtor local, reforça-se a necessidade constante atuação das entidades e organizações supracitadas, bem como a continuada atualização dos dados apresentados, a fim de manifestar e reforçar que o território Jaguaribano é fonte de vida, através da agricultura familiar responsável pela geração de rendas de inúmeras famílias rurais, assim, a análise realizada demonstra, portanto, que o estudo alcançou seu objetivo geral, evidenciando de maneira concreta como a governança fundiária e ambiental do estado do Ceará se manifesta na prática, nos instrumentos legais, nas políticas públicas implementadas e nos efeitos percebidos para os sujeitos do campo investigados.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Paulo Guerreiro de. **Escola Família Agrícola Jaguaribana Zé Maria do Tomé: Educação do campo e territorialização da Agroecologia**. 2024. 318 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba - UFPB, 2024.

AQUINO, Joacir Rufino de; VIDAL, Maria de Fátima; ALVES, Maria Odete. Políticas públicas de adaptação à seca prolongada no Nordeste: o papel do PRONAF e do Garantia-Safra. *In: A ação pública de adaptação da agricultura à mudança climática no Nordeste semiárido brasileiro*. E-papers, Rio de Janeiro, p. 99-122, 2021.

BELLINGIERI, Julio Cesar. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 37, 2017.

BOMBARDI, Larissa Mies. **O bairro reforma agrária e o processo de territorialização camponesa**. São Paulo: Annablume, 2004.

BRASIL, **Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12787.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12787.htm). Acesso em: 24/01/2025.

CAVALCANTI, Clóvis. Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil. **Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2004.

CAZELLA, Ademir Antonio. Governança fundiária: caracterizar melhor para melhor apoiar. *In: Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. 1. ed. - Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

CEARÁ. **Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A. - ADECE. Perímetros Públicos Irrigados no Ceará**. 2011. Disponível em: [https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2012/10/perimetros\\_publicos\\_do\\_ceara\\_sb-7.pdf](https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2012/10/perimetros_publicos_do_ceara_sb-7.pdf). Acesso em: 23 jan. 2025.

CEARÁ. **Lei nº 11.412/1987 Cria o Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE, extingue o Instituto de Terras do Ceará e dá outras providências**. 1988. Disponível em: [file:///C:/Users/lunia\\_82pa6da/Downloads/LEI-No-11.412-DE-28.12.87-D.O.-DE-04.01.88\\_LEI-DE-CRIACAO-IDACE.pdf](file:///C:/Users/lunia_82pa6da/Downloads/LEI-No-11.412-DE-28.12.87-D.O.-DE-04.01.88_LEI-DE-CRIACAO-IDACE.pdf). Acesso em: 25 jan. 2025.

CEARÁ. **Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE. Programa e projetos de regularização fundiária**. 2023. Disponível em: <https://www.idace.ce.gov.br/programa-projetos-regularizacao/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

CEARÁ. **Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE. 60 anos do Estatuto da Terra: Ceará ultrapassa 82% de geocadastros de áreas e imóveis rurais**. 2024. Disponível em: <https://www.idace.ce.gov.br/2024/11/28/60-anos-do-estatuto-da-terra-ceara-ultrapassa-82-de-geocadastros-de-areas-e-imoveis-rurais/>. Acesso em: 02 fev. 2025.

CEARÁ. **Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE. O Instituto**. 2025. Disponível em: <https://www.idace.ce.gov.br/institucional/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

CEARÁ. **Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Governo do Estado do Ceará**. Mais duas entregas de títulos da terra serão feitas agora em maio: Limoeiro do Norte e Canindé. 2019. Disponível em: <https://www.idace.ce.gov.br/2019/05/15/mais-duas-entregas-de-titulos-da-terra-serao-feitas-agora-em-maio-limoeiro-do-norte-e-caninde/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

COSME, Claudemir Martins. Atualidade da questão (da reforma) agrária: conquistas camponesas em meio à perpetuação da concentração fundiária no Vale do Jaguaribe-Ceará-Brasil. **Revista GeoNordeste**, v. 33, n. 1, p. 45-64, 2022.

COSTA-CASIMIRO, Maria Inês Escobar; SOARES, Maria de Nazaré, Moraes; MENEZES, Kelly Maria Gomes; SARMENTO, Wellington Wagner, Ferreira. **Governança fundiária no Ceará: análises quantitativas da estrutura, agrária e da concentração da terra (2014–2024)**. Fortaleza: Editora In Vivo, 2026.

ETGES, Virginia Elisabeta. Desenvolvimento Regional—A região importa?. **Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional**, v. 18, n. 1, 2022.



ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odím. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 1, n. 1, p. 085-094, 2013.

FABIANI, Adelmir. Quilombos e comunidades remanescentes: escravidão contra a escravidão e afirmação na luta pela terra. **Revista de Estudios Brasileños**, v. 5, n. 10, p. 39-52, 2018.

FONSECA, Marcelo Fernando; DALCIO, Jaudete; MAGALHÃES, Lucíola Alves; CARVALHO, Carlos Alberto de; MARTINHO, Paulo Roberto Rodrigues. Análise do cadastro das terras atribuídas no Brasil e sua importância para a gestão de conflitos no âmbito da governança fundiária. In: **Coletânea do Seminário II - Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico**. Universidade de Campinas, Instituto de Economia, Unicamp, 2016.

FREITAS, Bernadete Maria Coêlho. **Campesinato, uso de agrotóxicos e sujeição da renda da terra ao capital no contexto da expansão da Política Nacional de Irrigação no Ceará**. 2018. 352 f. Tese (Doutorado em Geografia), Programa de Pós-graduação em Geografia Humana. Universidade de São Paulo - São Paulo, 2018.

FREITAS, Hélen. Depois do CE, dez estados podem proibir aplicação de agrotóxicos por aviões. **Repórter Brasil**, 16 jun 2023. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2023/06/depois-do-ce-dez-estados-podem-proibir-aplicacao-de-agrotoxicos-por-avioes>. Acesso em: 24 jan. 2025.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GADELHA, Regina Maria D'aquino Fonseca. A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. **Revista de História**, v. 120, n. 1, p. 153-162, 1989.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GILBERT, Jérémie. Direito à terra como direito humano: argumentos em prol de um direito específico à terra. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 10, n. 18, p. 121-143, 2013.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de Propriedade da Terra Rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **RESR**, v. 50, n. 3, p. 525-544, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2017 – Resultados Definitivos**. 2017. Disponível em: [https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo\\_agro/resultadosagro/pdf/ce.pdf](https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/ce.pdf). Acesso em: 03 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **CEARÁ**. 2017. Disponível em: [https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo\\_agro/resultadosagro/pdf/ce.pdf](https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/ce.pdf). Acesso em: 03 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Produção de Banana**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/banana/ce>. Acesso em: 05 mar. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Agricultura Familiar e Segurança Alimentar no Ceará**. 2022. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/12/ipece\\_informe\\_220\\_20Dez2022\\_.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/12/ipece_informe_220_20Dez2022_.pdf). Acesso em: 03 fev. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **As Regiões de Planejamento do Estado do Ceará**, 2015. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD\\_111.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_111.pdf). Acesso em: 17 jul. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Atualização do Plano de Desenvolvimento do Vale do Jaguaribe**. 2016. Disponível em: [https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2015/12/P8\\_Sum%C3%A1rio-Executivo\\_Vale-Jaguaribe.pdf](https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2015/12/P8_Sum%C3%A1rio-Executivo_Vale-Jaguaribe.pdf). Acesso em: 31 mar. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Mapa das Regiões de Planejamento**, 2015. Disponível em: [http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/pdf/Regioes\\_Planejamento2025.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/pdf/Regioes_Planejamento2025.pdf). Acesso em: 24 jan. 2025.



INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **PIB das Regiões de Planejamento do Estado do Ceará**, 2021. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2024/08/pib\\_regioes\\_de\\_planejamento\\_n02\\_agosto\\_2024.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2024/08/pib_regioes_de_planejamento_n02_agosto_2024.pdf). Acesso em: 28 mar. 2025.

LACERDA, Cícero de Sousa; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. Modelos de indicadores de sustentabilidade para gestão de recursos hídricos. *In: Gestão sustentável dos recursos hídricos*[online]. Campina Grande: EDUEPB, 2013, p. 13-30.

LEME, Taciana Neto. Governança ambiental no nível municipal. *In: MOURA, A. M. M. de. Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. 2016, p. 147-174,

NOZOE, Nelson. Sesmarias e apossamentos de terra no Brasil colônia. *EconomiA*, v. 7, n. 3, p. 587-605, 2006.

PRODANOV; C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico**. 2.a. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feervale, 2013, p. 54.

RIGOTTO, Raquel Maria. **Agrotóxicos, trabalho e saúde: vulnerabilidade e resistência no contexto da modernização agrícola no Baixo Jaguaribe/CE**. Edições UFC: Expressão popular, Fortaleza, 2011.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio**. Campinas: Editora da Unicamp. 1996.

WEISS, Joseph Samson. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. *In: Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*, 2016, p. 329-346, 2016.



