Participação popular e as **políticas públicas de turismo** na Amazônia: o Proecotur no Distrito de Mosqueiro, Belém – PA

WILKER RICARDO DE MENDONÇA NÓBREGA * [wilkernobrega@yahoo.com.br]

Resumo | O objetivo principal desta pesquisa científica foi o de analisar os instrumentos de participação popular no processo de concepção das políticas públicas na Amazônia, tendo como recorte o Proecotur (Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal), no município de Belém do Pará. Para isso, investigamos as diferentes práticas de participação popular que estão sendo desenvolvidas pelo Programa, mais especificamente nas comunidades de Caruaru e do Porto Pelé, distrito de Mosqueiro. Os resultados obtidos apontaram um baixo grau de participação popular na decisão de políticas públicas de turismo, resultado esse relacionado, principalmente, à dificuldade de acesso ao sistema educacional. Hoje, apesar dos avanços na busca por organização coletiva pela sociedade civil, na prática não observamos números significativos em termos de conquistas de benefícios sócio-econômicos.

Palavras-chave | Amazônia, Participação Popular, Políticas Públicas, Proecotur, Turismo.

Abstract | The main goal of this scientific research was to analyze the popular participation tools in the process of public policy elaboration in the Amazon by emphasizing the Proecotur (Program for the Development of the Ecotourism in the Legal Amazon), in the city of Belém, State of Pará. For this study, we researched the different popular participation practices which are being developed by that program, specifically in the communities of "Porto Pelé" and "Caruaru", District of "Mosqueiro". The results showed a low degree of popular participation in the public policy decisions for tourism. This result is mainly related to the difficult access to the educational system. Nowadays, in practice, we do not quantitatively observe significant conquests of socio-economical benefits despite the advances in the search for collective organization by the civil society.

Keywords | Amazon, Popular Participation, Public Policy, Proecotur, Tourism.

* **Mestre em cultura e turismo** pela Universidade Estadual de Santa Cruz e Universidade Federal da Bahia (Brasil), **doutorando** do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – PDTU/NAEA/UFPA e **Professor** do Instituto de Estudos Superiores da Amazônia (Brasil).

1. Introdução

O propósito principal deste trabalho é o de analisar os instrumentos de participação popular no processo de concepção das políticas públicas na Amazônia, tendo como recorte o Proecotur (Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal), no município de Belém do Pará. Para isso, investigamos as diferentes práticas de participação popular que estão sendo desenvolvidas pelo Programa, mais especificamente nas comunidades do Porto Pelé e de Caruaru, distrito de Mosqueiro.

A análise apresentada pelo presente trabalho oferece informações fundamentais sobre o desenvolvimento do turismo em Belém, com a implantação de uma política pública voltada ao desenvolvimento de municípios turísticos do Estado – Proecotur. As ações do Programa prevêem benefícios para a população local, proporcionando o bem estar social. Dessa forma, é preciso entender como foi implantado o modelo de planejamento do Proecotur na Região. A participação popular foi inserida no processo de construção das políticas públicas? Quem são os formuladores (perfil) das políticas de turismo para a Amazônia?

Acerca da metodologia, realizou-se trabalho de campo, com visitas esporádicas às áreas do Porto Pelé e Caruaru entre os meses de julho de 2004 e fevereiro de 2006. Utilizaram-se métodos de observação e diálogos informais com visitantes e a população residente nessas áreas. Os dados primários foram coletados junto aos universos das comunidades locais, *trade* turístico e formuladores e/ou gestores de políticas públicas do Proecotur.

Para a coleta de dados acerca da comunidade local, foi considerada uma amostra probabilística simples, levando-se em consideração o número total de famílias. A amostra foi calculada com base em um erro máximo menor que 3%, considerando um nível de significância de 95%. Dessa maneira, a amostra obtida foi de 28 famílias, distribuídas aleatoriamente.

O trabalho divide-se em quatro pontos específicos que, gradativamente, mostram o desenrolar da presente pesquisa. Inicialmente, a revisão bibliográfica evidencia as bases teórico-metodológicas: a) Relacionadas às políticas públicas de turismo na Amazônia; b) relacionadas às transformações sócio-espaciais no decorrer do tempo e àquelas decorrentes do advento da atividade turística; c) referentes à participação popular na implementação de tais políticas públicas de turismo em Belém, ilha de Mosqueiro.

2. Planejamento e (eco) turismo

A reestruturação econômica vivida nas últimas décadas foi primordial para a avaliação do planejamento em caráter público e privado. O poder público materializa e/ou concretiza sua política através de Planos, Programas e Projetos. Para Molina (2001), o sucesso dos programas em todos os âmbitos depende fundamentalmente dos seguintes fatores: 1º) grau de vinculação das ações propostas em relação às necessidades dos meios que pretendem modificar; 2º) grau de complementaridade dos projetos que o integram; 3º) disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e humanos para a realização das etapas.

Esses elementos que compõem o planejamento convertem em políticas públicas que, em meio a crises não só nacionais como mundiais, atravessadas durante as décadas de 1970 e 1980, foram necessárias para promover mudanças significativas na dinâmica do mercado, sendo utilizadas como um instrumento regulador do Estado.

> Política pública é a ação ordenada e sistematizada do Estado, caracterizada por suas instituições (agentes que formulam, tomam decisões e que por elas são afetadas); seus recursos (meios utilizados para que os objetivos sejam alcançados); seus processos (fluxo de atividades para que a ação seja estabelecida

com êxito) e sua função (resultado da política e sua relevância para a sociedade) (SUDAM, 2001:27).

As ações propostas pelo poder público, teoricamente, são direcionadas para o benefício da população, proporcionando bem-estar social. Mas quem são os formuladores dessas políticas? Várias críticas são formuladas por pesquisadores quanto à forma como tais políticas são inseridas ou quanto à própria ausência de interação entre planejadores e a sociedade como um todo.

No Brasil, a primeira experiência macro de planejamento foi realizada em 1939, durante o governo de Getúlio Vargas, com o Plano Qüinqüenal Especial de Obras Públicas e o Aparelhamento da Defesa Nacional, cujo escopo era um planejamento da oferta de bens tornados escassos em decorrência de um conflito bélico. Dessa forma, existe uma progressão do planejamento a partir do modelo de políticas públicas, perpassando do Plano Qüinqüenal, Programa de Metas de Juscelino Kubistscheck, o Plano Trienal (como a primeira forma de planejamento global do governo), até os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's), durante o governo militar.

2.1. A produção do espaço Amazônico Brasileiro

A Amazônia Legal Brasileira é formada pelos Estados da região Norte – Acre, Amapá Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins –, além de parte do Estado do Mato Grosso (região Centro-Oeste) e Maranhão (região Nordeste).

O Governo Federal Brasileiro apresentou preocupação com a estrutura do planejamento do desenvolvimento da Região Amazônica, seja numa perspectiva histórica de conquista, exploração e defesa do território, seja nas mais recentes tentativas de desenvolver a Região através de sua inclusão, de fato, à nação brasileira. A iniciativa de se concentrarem todos os esforços na exploração dos recursos naturais da Região, na proteção e na segurança do território, promovendo assim o progresso, acabou propiciando uma ampla discussão em toda a Amazônia sobre sua biodiversidade e o uso do espaço geográfico para implantação dos Grandes Projetos (Figueiredo, 1995).

2.2. Planejamento turístico na Amazônia

São inegáveis os resultados financeiros decorrentes do turismo, justificando a inclusão da atividade na programação político econômica de todos os países que o adotaram como uma alternativa de desenvolvimento. Daí a medida do Governo Federal ao instituir o Proecotur, que pretende planejar um segmento específico da atividade turística, denominado ecoturismo e/ou turismo ecológico. A elaboração de políticas públicas de turismo começaram a tomar corpo na Amazônia ainda na década de 1970, com a elaboração do I Plano de Turismo da Amazônia – PTA, no ano de 1977. Outros documentos foram elaborados com a finalidade de promover o desenvolvimento da Região Amazônica tendo em seu escopo a atividade turística. Podemos destacar também o II PTA publicado em 1992, além do I e II Plano de Desenvolvido na Amazônia PDA, publicados em 1974 e 1992 respectivamente.

Após a implantação das políticas públicas contempladas a partir dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia no Estado do Pará, sobretudo as que influenciaram diretamente o município de Belém, área pesquisada neste estudo, o Estado passou também a ser planejado de acordo com documentos elaborados pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. A necessidade do Estado Nacional em fomentar novas oportunidades de negócios na economia brasileira, durante as décadas de 1960 e 1970, faz com que o turismo apareça como uma panacéia, não somente para empregar uma parcela da população nacional urbana, mas também para direcionar uma oportunidade de novos negócios

para as comunidades rurais (no caso, no interior da Amazônia), para que esses atores possam resguardar a biodiversidade da Floresta Amazônica.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente do Brasil – MMA, o ecoturismo é:

> Um segmento da atividade turística que utiliza de forma sustentável o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem estar das populações (MICT/ MMA, 1994:20).

Pode-se afirmar, então, que o ecoturismo surgiu como uma possível ferramenta de conservação, contrapondo-se ao turismo de massa, buscando, dessa forma, o desenvolvimento sustentável, o qual foi incentivado, de forma direta e/ou indireta, pelos movimentos de esquerda, *hippes* e ambientalistas, durante as décadas de 1960 e 1970, tendo maior repercussão a partir da Conferência de Estocolmo, no ano de 1972, e, posteriormente, na do Rio 92.

Na prática, é difícil implantar a atividade ecoturística de forma adequada, principalmente por uma ausência de planejamento nas esferas governamentais, quando se cogita integrar o desenvolvimento econômico à exploração dos recursos naturais e culturais.

Para que a prática do ecoturismo possa atingir resultados expressivos, deve ser levado em consideração o planejamento responsável, mas, sem sombra de dúvida, uma das grandes variáveis que os planejadores de empreendimentos turísticos não devem ignorar é a inserção das comunidades locais nesses empreendimentos.

3. Belém do Pará e a produção do espaço no Distrito de Mosqueteiro

Belém é capital do Estado do Pará, região norte do Brasil. É uma região com uma hidrografia riquíssima, sendo o Amazonas o mais importante dos rios, com inúmeros afluentes. Domínio constituído por terras baixas, ou seja, planícies que formam várzeas ao longo dos rios (conforme a topografia e a localização, são permanente ou periodicamente inundadas pelas cheias dos cursos d'água) e baixos planaltos, denominados terra firme (ocupam as terras não atingidas pelas cheias).

O território está dividido em área insular e continental, sendo que as ilhas têm grande representatividade no percentual total do território municipal (Quadro 1). A maior delas é Mosqueiro, com 212,5 Km^2.

Há uma grande representatividade da área insular pertencente ao município de Belém. A maioria, no entanto, não possui transporte fluvial regular, dificultando dessa forma o contato das populações locais com o centro comercial de Belém. O número de habitantes, em média, não ultrapassa 200 habitantes com exceção das ilhas de Outeiro (26.225 habitantes), Mosqueiro (27.896 habitantes), Cotijuba (1.866 habitantes) e Combu (825 habitantes) com números mais expressivos de moradores, conforme dados da prefeitura municipal de Belém (PMB, 2000, 2001).

A ocupação do interior da ilha de Mosqueiro aconteceu de forma progressiva. A princípio, no início do século XX, a força se dava através da tração animal; posteriormente, uma pequena locomotiva com cinco vagões começou a ser utilizada pelos passageiros aos domingos e feriados. Hotéis começaram a ser edificados, o comércio ampliou-se, ocorrendo um re-arranjo espacial local em função da implementação da atividade turística. Dentre

Quadro 1 | Distribuição territorial do município de Belém

Área territorial	Km^2	%
Continental	173,78	34,36
Insular	332,04	65,64
Total	505,82	100

Fonte: Martins, Maria L. (2000).

as principais ações do poder público no Distrito, destaca-se a construção de uma estrada e de uma ponte, para ligar o continente à ilha. Na década de 1970, inicia-se um novo momento histórico nesse estudo. O processo de transformação do espaço geográfico se dá de forma acelerada, causando diversas modificações. A construção da ponte promoveu um processo de ligação entre Mosqueiro e o seu entorno, desencadeando novas expectativas de especulações imobiliárias, expansão do comércio, enfim, uma nova territorialidade, cada vez mais relacionada ao turismo.

O crescente fluxo de turistas na Ilha de Mosqueiro configurou uma nova forma de apropriação do espaço. Atualmente, de acordo com a Coordenadoria Municipal de Turismo de Belém – Belemtur, em entrevista concedida para esta pesquisa, cerca de 300 mil pessoas visitam Mosqueiro somente nas férias escolares durante o mês de julho. O envolvimento de equipamentos ligados ao agenciamento iniciou um processo de promoção da estrutura organizacional do setor turístico, através de elementos como transporte e hospedagem, de modo a proporcionar um barateamento dos custos da viagem. Conseqüentemente, a ocupação de áreas com significativa cobertura vegetal ocorreu rapidamente, com a construção de condomínios e invasões de grupos sociais sem acesso a terra, impelindo o poder público a investir na implantação de serviços básicos como: saneamento básico, iluminação pública, pavimentação de vias, entre outros.

4. O programa de desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia legal – Proecotur

O Proecotur é um programa que procura minimizar as falhas das políticas de turismo, concebidas nas décadas entre 1970 e 1990, porém com resultados ainda questionáveis ou difíceis de serem contabilizados, talvez porque as etapas previstas pelo programa não foram aplicadas, carecendo de uma avaliação mais detalhada.

O poder público visa à diversificação na oferta de produtos turísticos. Insiste na geração de empregos, na captação de dívidas e na melhor distribuição de renda regional, objetivos já formulados pela Embratur: "Como novidade, e pautado pela onda ecológica, preocupava-se com a proteção ao meio ambiente e com o patrimônio histórico-cultural, até mesmo por imposição dos parceiros internacionais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD" (Rodrigues, 1996:151).

O Proecotur é um programa co-financiado pelo Governo brasileiro e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e executado pelo Ministério do Meio Ambiente-MMA, sendo sua gerência exercida pelos órgãos responsáveis pela atividade turística em nível de Estado. Tem como objetivo geral promover o desenvolvimento sustentável da Região Amazônica por meio do ecoturismo, estabelecendo diretrizes e meios para implementação de infra-estrutura turística básica em uma área de abrangência de nove Estados, que compõem a Amazônia Legal brasileira (Ministério do Meio Ambiente – MMA, 2002).

Inicialmente, o MMA criou 14 pólos de ecoturismo, envolvendo mais de 60 municípios, em sua fase inicial, sendo que no Estado do Pará foram definidos três pólos: o Tapajós, o Marajó e o Belém Amazônia Atlântica. Este último, segundo a Sudam (1992), desponta como um dos principais pólos para o desenvolvimento do ecoturismo em toda a Amazônia, uma vez que em seu espaço municipal é marcante a presença de ecossistemas naturais, com exuberante fauna e flora, rios caudalosos e belas ilhas e praias, áreas propícias à pesca, além de seus atrativos históricos e culturais.

O pólo ecoturístico é formado por um grupo de municípios que concentram muitos atrativos. Esses locais foram definidos em reuniões de trabalho nos próprios Estados, ou por meio de estudos de especialistas contratados para identificar os

lugares com maior potencial ecoturístico. Vale ressaltar que o possível desenvolvimento de um pólo turístico depende de um sistema que se desenvolve no entorno físico de cenários naturais, históricos, urbanos, culturais ou simplesmente de lazer, sejam eles isolados ou combinados. Crescem ao redor de atrativos turísticos, sempre constituindo, naturalmente, aglomerações geográficas de empresas (Beni, 2003). É salutar explicitar que o mau desempenho de uma das partes que compõem o pólo turístico pode comprometer o todo. Por isso faz-se necessária a integração e a união de todos os atores envolvidos, para discussão, avaliação e solução dos entraves encontrados no processo.

4.1. O Proecotur no Pólo Belém

A coordenação do Programa estava na Secretaria de Coordenação na Amazônia e cada Estado deveria apresentar seu projeto próprio para ter a aprovação do MMA/BID para o financiamento que iniciaria com o pré-investimento, com base em estudo prévio. Em entrevista concedida para esta pesquisa, Francisco Fonseca, primeiro coordenador do Proecotur no Estado Pará afirma que: "naquele momento percebeu-se que os estados amazônicos não estavam preparados para trabalhar com o ecoturismo, não havia massa crítica para gerir programa dessa natureza".

Os Estados enviaram suas propostas para avaliação do BID, esboçando-se um investimento em torno de 10 milhões de dólares. Os projetos deveriam ser apresentados enfocando pólos a serem desenvolvidos, sem contemplar todo o território do Estado, devido suas enormes dimensões. Outro ponto que credenciava o Estado para alocação de recursos do Proecotur referia-se ao levantamento e à definição de produtos potenciais.

No caso do Pará, as mudanças excessivas nas coordenações atrapalharam a condução da gestão do Proecotur. Para Fonseca, "há uma vocação muito boa quanto aos aspectos de promoção liderada pela Companhia Paraense de Turismo – PARATUR, porém, ela não apresenta capacidade de gerenciar atividades de ecoturismo, geralmente implementadas em Unidades de Conservação – UC's[1]".

A elaboração tanto do diagnóstico, quanto das estratégias de desenvolvimento para o ecoturismo no pólo Belém Amazônia Atlântica ficou sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento – IBRAD, empresa selecionada por licitação.

Os dados coletados evidenciaram, num segundo momento, concentração de esforços na composição de roteiros que procuraram integrar os atrativos e outros componentes da oferta turística do pólo. A sua formatação obedeceu ao processo de complementaridade dos elementos componentes do roteiro, a partir dos diagnósticos municipais levantados (Ibrad, 2003).

De acordo com Nóbrega (2007), para que ocorra a consolidação da gestão local, em qualquer atividade de base econômica, e aqui se ressalta a atividade turística, é necessária uma sinergia entre diferentes aspectos: a) tecnologias apropriadas; b) assistência técnica; c) créditos financeiros; d) parcerias; e) cooperação; f) definição de estratégias de escoamento; g) implantação do sistema de redes estruturais; h) implantação do sistema de redes.

A vasta dimensão territorial do arquipélago de Mosqueiro, somada a extensões com grande diversidade faunística e vegetal, foram atributos importantes para que aquela área fosse incluída na delimitação dos pólos de desenvolvimento na região Amazônica brasileira. Das comunidades que habitam o entorno do parque ecológico de Mosqueiro, Caruaru é a mais representativa, não só pelo número de habitantes (cerca de 200), mas também pelo

[1] Entende-se por Unidade de Conservação um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo poder público, com objetivos de conservação dos limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplica garantias adequadas de proteção. Para melhores detalhes ler: Cândido, L., 2003, *Turismo em áreas naturais protegidas*, Educs, Caxias do Sul.

festejo de Santa Rosa de Lima, padroeira daquela localidade, evento muito importante para o local. Outro ponto que merece destaque é a facilidade de acesso ao arquipélago através da ponte que o liga à Sede do Município de Belém.

Acerca dos atrativos identificados no pólo Amazônia Atlântica, a prefeitura municipal de Belém, na gestão compreendida no período de entre 2000-2004, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA, idealizou o projeto de reforma e ampliação do Porto Pelé para dar suporte ao desenvolvimento ecoturístico daquela região. Naquele momento, o estado de conservação era precário, pois muitas pessoas que utilizavam o Porto como elo para venda de produtos primários tinham dificuldades no desembarque e locomoção ao longo da ponte, principalmente os mais idosos. A intenção do poder público para investimentos na área do Porto Pelé seguia um requisito do Proecotur, que era dotar aquela zona de equipamentos para suporte da atividade turística, a fim de atender e expandir o fluxo de visitantes em unidades de conservação-UC's. De acordo com Nóbrega (2007) pode-se destacar algumas ações desenvolvidas pelo Proecotur:

- Em 2003, foram realizadas oficinas de sensibilização turística para organismos como: Secretarias Municipais de Turismo dos municípios de Belterra, Augusto Corrêa e Soure; Conselhos Municipais de Turismo, Organizações Não Governamentais - Ong's e Associações ligadas à atividade, todas com carga horária de 16 horas;
- Em 2004, foram realizadas atividades ligadas ao Plano de Gestão de resíduos sólidos;
- Em 2005, foram realizadas oficinas de "Qualidade no atendimento aos visitantes", 24 horas (município de Santarém – Junho e Julho); "Condução de visitantes em áreas naturais", 60 horas (município de Salinópolis – Maio e Junho) e "Planejamento e gestão de negócios em turismo", 80 horas (realizada em Belém pelo Consórcio Ruschmann / Mundi service), por solicitação da sociedade marajoara.

Percebe-se então, que as ações não atingiram na sua totalidade os objetivos propostos pelo Programa. A maioria das atividades desenvolvidas ficou na esfera da realização de oficinas de capacitação. Assim, o programa que tinha como objetivo dotar infra-estrutura para o desenvolvimento do ecoturismo atingiu na sua maioria ações de treinamento. Alguns entraves foram identificados por Nóbrega (2006) para a implementação do Programa ao longo desse estudo, a saber:

1. Grandes áreas territoriais na delimitação dos pólos;
2. Interligação do fluxo de visitantes entre pólos foi prejudicada devido às dificuldades de circulação pelo território amazônico, localizado em área com densa rede de drenagem;
3. "Imposição" dos organismos financiadores da criação de unidades de conservação para o desenvolvimento da prática ecoturística;
4. Estrutura interinstitucional não adequada para a busca dos resultados propostos;
5. Sucessivas mudanças na coordenação do programa, além da troca da coordenação do Programa da SECTAM para a PARATUR dificultou, de certa forma, o andamento do Proecotur.

5. A participação popular como instrumento de gestão democrática

Percebe-se, atualmente, uma grande preocupação em se definir um planejamento que tenha como marco estruturador a gestão democrática. O que parece uma tarefa fácil tem mostrado avanços e entraves em diversas cidades brasileiras, independente de raízes ideológicas e/ou partidárias.

A "política" se refere à vida na polis, ou seja, à vida em comum, às regras de organização dessa vida, aos objetivos da comunidade e às decisões sobre todos esses pontos: "Política é a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum" (Dallari, 1984:10). Pensar em

política é cuidar dos diversos problemas inerentes à questão de interesse da coletividade, portanto a participação ou não no processo político nos tornam responsáveis pelas decisões de escala macro, bem como pelas ações em menores proporções.

No território nacional, são poucas as experiências bem sucedidas quanto à participação comunitária em projetos turísticos. Hoje há uma intenção de aprofundar a discussão entre os diversos atores ligados à atividade, porém o envolvimento comunitário no processo de planejamento e na condução de ações tem um papel diferencial na busca da eqüidade social, tão almejada na sociedade contemporânea.

A participação dos diversos atores envolvidos no Proecotur é muito relativa. Na realização da pesquisa de campo, por este trabalho, uma das condicionantes foi identificar o grau de participação das comunidades envolvidas no Programa, mais precisamente na localidade de Caruaru, no entorno do Parque Ecológico de Mosqueiro, no município de Belém. Ao investigarmos se houve ou não consulta prévia (antes da implementação do Proecotur) sobre as prioridades de ações ligadas às atividades turísticas e, percebeu-se, com surpresa, que apenas uma pequena parcela da população, tinha conhecimento do Programa, porém, de forma superficial.

Há diferentes graus de participação entre a sociedade civil organizada, poder público, organismos não-governamentais e iniciativa privada. Bordenave (1994), propõe uma matriz em que vários níveis de relação são possíveis de se alcançar, desde o mais superficial, até o estágio de auto-gestão.

Para este trabalho, procurou-se identificar o nível de envolvimento alcançado pelas comunidades do entorno do parque municipal de Mosqueiro, mais precisamente em Caruaru, a fim de perceber a relação entre o poder público, através da gerência do Proecotur, e as populações tradicionais no processo de tomada de decisão.

O nível 1 da escala pontilhada representa o nível mais baixo, ou seja, onde a participação dos membros trabalhadores e/ou desempregados é mínima. O nível 4 representa um momento de conquistas e avanços, cabendo nessa etapa a elaboração de propostas, porém com certas limitações. O nível 7 é o ápice no processo de participação, quando desaparece a figura do subordinado e do administrador, situação essa fundamental para o desenvolvimento efetivo humano. Desse modo, o autor, por meio de um procedimento sistemático, progressivo e linear (conforme apresentado abaixo) obtém parâmetros para a identificação e a avaliação dos estágios alcançados frente ao Proecotur, como segue:

1. *Informação*: É o menor grau de participação. Os atores apenas são informados sobre possíveis ações e projetos.

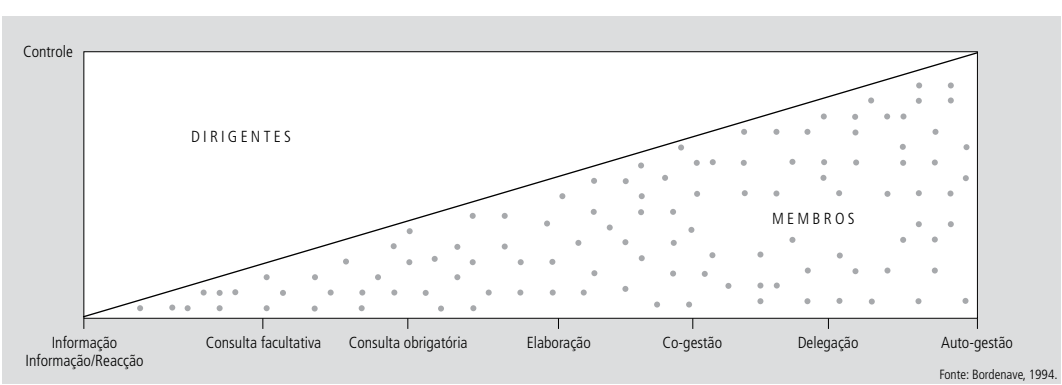

Figura 1 | Níveis de participação popular.

2. *Consulta facultativa*: a administração pública ou privada pode ou não pedir sugestões, solicitar críticas ou dados para solução de problemas.
3. *Consulta obrigatória*: aqui, apesar de o subordinado ser submetido à consulta para futuras ações previstas por uma determinada instituição, a decisão final é garantida ao alto escalão.
4. *Elaboração/recomendação*: o subordinado elabora propostas e recomenda medidas, cabendo à instituição aceitar ou não, havendo a necessidade de um posicionamento pessoal.
5. *Co-gestão*: as instituições possibilitam a gestão através de mecanismos de co-decisão. Formas de organização como comitês, conselhos e outros são utilizados para proporcionar a condução justa no processo decisivo.
6. *Delegação*: é o grau em que os subordinados têm certa autonomia em campos ou jurisdições antes reservados apenas ao alto escalão.
7. *Auto-gestão*[2]: todos gerenciam de forma igualitária, não havendo nenhuma distinção entre subordinados e administradores.

No mundo inteiro, hoje nota-se uma tendência para a intensificação dos processos participativos. Sobre suas causas, Diaz Bordenave (1994:11-12) diz que "a participação está na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos".

Assim, foi possível detectar que o nível de participação da população local no planejamento e gerenciamento do Programa no Distrito de Mosqueiro perpassou entre os níveis 1 e 2 apontados por Bordenave. Resultado contraditório quando comparado aos preceitos de implementação do Proecotur, o qual pregava a participação efetiva da população residente das áreas de intervenção do governo federal brasileiro.

Vários são os desafios a serem alcançados pelos gestores de cidades, não somente no território brasileiro, mas em escala mundial. Vale ressaltar que os obstáculos somente serão superados se houver grande "vontade política", ou seja, empenho verdadeiro para a solução dos diferentes problemas com que os administrados normalmente se deparam. Na sociedade pós-moderna, talvez por pressões dos mais diversos segmentos da sociedade civil organizada, percebe-se, ainda que de forma tímida, um cuidado maior na concepção de planos, de projetos e de programas. Sobre uma maior participação da sociedade em decisões políticas que implicam uma intervenção direta na qualidade de vida da população, pode-se citar algumas experiências brasileiras, como a implantação do Orçamento Participativo nos municípios de Boa Esperança (SP), Lages (SC) e Piracicaba (SP), estes durante o regime militar, com resultados pouco expressivos; e nas capitais de São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre com melhores resultados[3].

A busca pela participação de base comunitária teve como grande motivador as instituições não-governamentais. Durante a década de 1980, intensificou-se um movimento direcionado para essa prática, em nível mundial. Em Mosqueiro, o processo não foi diferente. No decorrer das últimas duas décadas (1980-1990), centros comunitários, associações de bairros, de categorias de profissionais e assistenciais já eram realidades no distrito.

A seguir serão apresentados alguns resultados que especificam a relação entre o poder público e a população local do Distrito de Mosqueiro a fim de entender como se deu a participação local no planejamento e gerenciamento do Proecotur.

---

[2] Para Canclini (2001) o avanço da autogestão e da pluralidade, descentrada ao longo de um período de planificação, regulou o crescimento da cidade e a satisfação das necessidades básicas, nas cidades européias e norte-americanas.

[3] Os resultados focaram-se em ações como implantação e gestão do orçamento participativo bem como Congressos públicos, em âmbito municipal, para contemplação das políticas setoriais cuja decisão era compartilhada com representantes da sociedade. Para maiores detalhes ler Aguiar, R., 1994, *Direito do meio ambiente e participação popular*, MMA/IBAMA, Brasília.

6. Apresentação de resultados

A pesquisa teve como suporte trabalho de campo, com visitas esporádicas às áreas do Porto Pelé e Caruaru entre os meses de julho de 2004 e fevereiro de 2006. Utilizaram-se métodos de observação e diálogos informais com visitantes e a população residente nessas áreas. Os dados primários foram coletados junto aos universos das comunidades locais, *trade* turístico e formuladores e/ou gestores de políticas públicas do Proecotur.

Para a coleta de dados acerca da comunidade local, foi considerada uma amostra probabilística simples, levando-se em consideração o número total de famílias. A amostra foi calculada com base em um erro máximo menor que 3%, considerando um nível de significância de 95%. Dessa maneira, a amostra obtida foi de 28 famílias, distribuídas aleatoriamente.

Acerca da área configurada no objeto de estudo, percebeu-se diversos entraves que problematizam a questão da relação desequilibrada entre diferentes atores sociais, convergindo de forma incisiva no esteio das elites, em contraposição às camadas de menor poder aquisitivo. Fazendo uma analogia contextualizada sobre o DAMOS, percebe-se que o processo de planejamento e de gerenciamento de políticas públicas caminham no sentindo de uma herança adquirida e consolidada sob uma visão tecnocrata e burocratizada. Pode-se afirmar que houve uma centralização no planejamento do processo de planejamento e gerenciamento do Proecotur visto que quando entrevistados os moradores do local não tinham grande conhecimento acerca das intervenções do Programa na localidade estudada. Pois, conforme pode-se observar no Quadro 2 é evidenciado que muitos dos entrevistados não conhecem o Programa; outro número significativo apenas ouviu falar, porém não sabe exatamente do que se trata, inclusive desconhece a política setorial de atuação; finalmente, 34,48 % afirmaram conhecer o Programa. Foi perceptível que a visão dos entrevistados é bastante geral, focada somente nos aspectos acerca do que é a atividade turística. Cerca de 66 % têm um conhecimento muito distante e superficial do papel das políticas públicas de turismo como ferramenta de viabilização de desenvolvimento local.

Entretanto, o que detectamos no processo de coleta de dados para esta pesquisa é que o nível de participação popular no processo de planejamento é muito pequeno. Quando se abordam questões relacionadas ao gerenciamento de tais ações, a conquista se torna um movimento difícil, para não se falar utópico.

Entre o leque de possibilidades que convergem para a diversificação econômica de um determinado local com potencial turístico está o artesanato. Segundo Tavares (1999), é um atrativo muito procurado por turistas, tornando-se suscetível de um processo de comercialização e massificação pela atividade turística, dada a facilidade de distribuição em diferentes regiões do País e mundiais.

A respeito da principal ocupação dos moradores do Porto Pelé e de Caruaru, (expostas no Quadro 3) identificou-se por ordem de importância para a economia das localidades estudadas: a extração ilegal de madeira para a produção de carvão; a profissão de carpinteiro; o cultivo da mandioca para a fabricação de farinha. Os que se autodenomiram pescadores vêm em seguida (com um percentual representativo), seguidos daqueles que se dedicam à atividade de artesanato. Dos 14,28% que detêm o comércio como principal fonte de renda, 10,71 % são mulheres que desenvolvem atividades em casa, ou seja, do lar. Outras atividades foram identificadas, porém com percentuais menos expressivos, por isso não mencionadas.

Quadro 2 | Grau de conhecimento da população local acerca do Proecotur

	%
Não conhecem	31,03
Ouviram falar	34,48
Conhecem	34,48
Total	100

Fonte: Nóbrega, W.R.M. (2006).

Quadro 3 | Principal ocupação dos moradores no entorno do Parque Ecológico de Mosqueiro

Ocupação dos moradores locais	%
Carvoeiros	14,28
Carpinteiros	10,71
Agricultores que cultivam a mandioca	17,85
Pescadores	10,71
Artesãos	7,14
Comerciantes	14,28
Produtor de tucupi	3,57
Produtores de maniva	3,57
Aposentados (não exercem outra função)	3,57
Fruticultores	3,57
Do lar	10,71
Total	100

Fonte: Nóbrega, W.R.M. (2006).

Quadro 4 | Renda mensal familiar dos moradores de Caruaru e do Porto Pelé

	%
1/2 Salário	20,68
1 a 2 salários	58,62
2 a 4 salários	17,24
20 salários	3,44
Total	100

Fonte: Nóbrega, W.R.M. (2006).

Acerca da renda familiar, o percentual mais expressivo está entre os que vivem com uma renda que varia entre 1 e 2 salários mínimos. Em seguida, um pouco menos de um quarto da população sobrevive, em Caruaru e em Porto Pelé, com meio salário[4] mínimo mensal. Em terceiro lugar, os moradores que vivem com uma renda mensal familiar entre 2 e 4 salários.

Com todos os dados levantados e analisados durante a elaboração desta pesquisa, verificou-se o distanciamento da participação popular na concepção do Proecotur. Detectou-se, também, que uma das grandes dificuldades para o desenvolvimento turístico de base local naquela região está, intrinsecamente, ligada à questão educacional[5], bem como à falta de informação sobre o Proecotur, que excluiu um número significativo de atores locais do processo.

7. Considerações finais

Neste trabalho analisaram-se os níveis de participação de participação popular no processo de concepção das políticas públicas na Amazônia, tendo como recorte o Proecotur, no município de Belém, Estado do Pará, mais precisamente no distrito de DAMOS - ilha de Mosqueiro, com estudo de caso em Caruaru e Porto Pelé.

O Proecotur encontrava-se em andamento desde 1999, no Estado do Pará, buscando promover o desenvolvimento sustentável da Região Amazônica por meio do ecoturismo. Algumas metas foram delineadas para a efetivação e sucesso desse Programa identificando-se resultados positivos, como a realização de oficinas de sensibilização turística para diversos organismos.

No que concerne à participação popular, foi identificado um baixo grau de envolvimento da população local na concepção e na gestão do Proecotur. Notadamente no município de Belém, alguns avanços foram observados, entretanto, no que se refere ao ecoturismo, a atuação popular foi tímida.

A principal dificuldade para a inserção das populações tradicionais está relacionada ao baixo nível educacional e à falta de informações referentes aos direitos e deveres prementes de qualquer cidadão. O acesso à educação é, portanto, uma premissa para a constituição do elemento participativo.

Compreender o turismo pelo viés dos critérios de sustentabilidade é dar-lhe uma dimensão adequada, direcionando-o através de um planejamento que envolva não só o presente, mas também o futuro. A atividade turística assim encarada (como todas

[4] No ano de 2009 o salário mínimo no Brasil estava na ordem de R$ 465,00 (quatrocentos e sessenta e cinco reais). O salário mínimo em média tem sido reajustado nos últimos 08 anos do governo de Luís Inácio Lula da Silva entre 7 e 10 % a cada ano.

[5] Muitas variáveis foram abordadas neste estudo, no entanto, a questão educacional não foi aprofundada. Dessa forma, não foi possível apresentar dados mais precisos.

as outras atividades humanas) pode desenvolver-se como um fenômeno endógeno, gestado no âmago da própria natureza.

Referências

Beni, M.C., 2003, *Análise estrutural do turismo*, São Paulo, Senac.

Canclini, N.G., 2001, *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*, UFRJ, Rio de Janeiro.

Dallari, D.A., 1984, *O que é participação política*, Abril cultural, Brasiliense, São Paulo.

Bordenave, J.E.,1994, *O que é participação*, Brasiliense, São Paulo.

Figueiredo, S.J.L., 1995, Planejamento do turismo na Amazônia: notas sobre a participação popular, *Revista do Centro Sócio-Econômico*, Vol. .2 (2), pp. 23-34.

Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento – IBRAD, 2003, *Diagnóstico do potencial ecoturístico do pólo Belém Amazônia Atlântica*, relatório preliminar, Belém.

Martins, M.L.R., 2000, *Os desafios da gestão municipal democrática, Belém 1997-2000: desenhando a cidade do terceiro milênio*, Pólis, São Paulo.

Ministério do Meio Ambiente, 2002, *Ecoturismo: visitar para conservar e desenvolver a Amazônia*, Brasília.

Ministério da Indústria, Comércio – Mict / Ministério do Meio Ambiente – Mma., 1994, *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo*, Brasília.

Molina, S., Rodriguéz, S., 2001, *Planejamento integral do Turismo: um enfoque para a América Latina*, São Paulo, Bauru.

Nóbrega, W.R.M., 2006, *Participação popular e as políticas públicas de turismo na Amazônia: o Proecotur no distrito de Mosqueiro, Belém-PA*, UESC/UFBA, Ilhéus.

Nóbrega, W.R.M., 2007, *Turismo: planejamento e políticas públicas na Amazônia*, E-Papers, Rio de Janeiro.

Prefeitura Municipal de Belém – Pmb, 2001, *I Congresso geral da cidade de Belém: plano para Belém*, PMB/SEGEP, Belém.

Prefeitura Municipal de Belém - Pmb, 2000, *Formas de apropriação e uso do território*, PMB/SEGEP/FUNPAPA, Belém.

Prefeitura Municipal de Belém - Pmb, 1993, *Plano diretor urbano do município de Belém*, Belém.

Prefeitura Municipal de Belém - Pmb, 2000, *Anuário estatístico do Município de Belém – 2000*, PMB/SEGEP, Belém.

Rodrigues, A.B., 1996, Percalços do planejamento turístico: o Prodetur-NE, *in* Rodrigues, A.B., (ed.) *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*, São Paulo, pp.147-162.

Sudam/Ufpa/Fadesp, 2001, *Curso de planejamento e gestão do desenvolvimento regional - Planear: Introdução à Teoria do Planejamento*, SUDAM, Belém.

Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, 1977, *Plano de turismo da Amazônia*, Belém.

Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, 1992, *Plano de turismo da Amazônia*, Belém.

Tavares, A.E.P., 1999, Turismo sustentável e qualidade de vida dos produtores de cerâmica em Icoaraci, *in* Figueiredo, S.L., (ed.) *O ecoturismo e a questão ambiental na Amazônia*, Belém, UFPA/NAEA, pp. 205-224.