

Desenvolvimento local e modelos de comunicação: o caso do Conselho Municipal de Turismo da cidade do Conde, Bahia, Brasil

MARGARITA DE CÁSSIA VIANA RODRIGUES * [margaritarodrigues@yahoo.com.br]
ANGELO BRÁS FERNANDES CALLOU **

Resumo | A cidade do Conde está localizada no Norte do litoral do Estado da Bahia no Brasil, à margem da rodovia Linha Verde. Sua economia gira em torno da agricultura, mas outras atividades não-agrícolas fazem parte a economia do município, como é o caso do turismo. O objetivo desse estudo foi analisar os modelos de comunicação rural desenvolvido pela Administração Municipal do Conde na formação do Conselho Municipal de Turismo, que é composto por diferentes segmentos da sociedade civil organizada. A análise centra-se na representação dos pescadores neste Conselho através da Colônia de Pescadores. Foi definido como espaço da pesquisa o cotidiano dos pescadores por entender que é no cotidiano que essa categoria social produz, reproduz e dá sentido a sua vida. As técnicas de pesquisa foram a observação participante e as entrevistas semi-estruturadas. As conclusões indicam que não existe, de fato, Conselho Municipal de Turismo. Dessa forma, o modelo de comunicação utilizado para compor o Conselho foi o *pseudo-participativo*. Como a atividade pesqueira no Conde encontra-se em crise devido à ação predatória dos barcos pesqueiros, o turismo surge como uma atividade "redentora" para a população pesqueira, que já a incorporou na sua vida cotidiana.

Palavras-chave | Desenvolvimento Local, Comunicação, Conselho Municipal de Turismo, Pescadores, Conde - Brasil.

Abstract | The City of Conde is located in the North coast of the State of Bahia, Brazil, crossed by the Linha Verde Road. Its economy involves mainly agriculture, but some other non-agricultural activities such as tourism already take part of it. The purpose of this study was to analyze the rural communication models developed by Conde Municipal Administration to organize the Tourism Municipal Council in which take part different segments of organized civil society. The analysis is concentrated on fisherman representation on that Council through their organization (The Fisherman Colony). Fisherman *quotidian* (daily life experiences) has been defined as the research area, understanding that it is in the *quotidian* where that social category produce, reproduce and give sense to their lives. Participating observation and semi-structured interviews have been used as techniques of research. The conclusions show that there is no Tourism Municipal Council in fact.

* **Doutorada em Ciências** pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e **Técnica** na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

** **Doutorado em Ciências da Comunicação** pela Universidade de São Paulo e **Professor Orientador** da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

The communication model used to form the Tourism Council was *pseudo-participating*. As fishings activities in Conde are presently facing a crisis due to predatory actions of the boats fishing, tourism becomes quite a redemption activity for fishing population, which has already absorbed it in aily life.

Keywords | Local Development, Communication, Tourism Municipal Council, Fisherman, Conde - Brasil.

1. Introdução

O principal objetivo desta pesquisa foi identificar e analisar os modelos de Comunicação Rural utilizados pela Administração Municipal da cidade do Conde/Bahia na formação do Conselho Municipal de Turismo (CMT) e sua relação com o desenvolvimento local. Ou seja, procurou-se compreender o papel da Comunicação Rural como articuladora para que os pescadores do Município se fizessem representar através da Colônia de Pescadores neste Conselho.

No que diz respeito ao desenvolvimento específico da atividade turística, os governos nas esferas federal, estadual e municipal, no Brasil, vêm desenvolvendo estratégias de planejamento para dinamizar essa atividade, como forma de viabilizar o desenvolvimento econômico e social do país. Entre essas estratégias destaca-se o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

A proposta deste programa vem ao encontro da temática das novas ruralidades quando incorpora as populações rurais e pesqueiras nesse novo cenário, que se desenha para o meio rural e litorâneo, através da criação de 'conselhos' porque pressupõe a participação das populações locais como sujeitos do processo de desenvolvimento local. Desenvolvimento local este compreendido com um processo de mobilização da população, que objetiva a construção de oportunidades de melhores condições de vida.

O interesse em compreender esses modelos comunicacionais partiu da constatação da ausência de estudos que analisem os modelos de Comunicação Rural adotados pelas Administrações Municipais

para inserirem as populações da pequena produção agrícola e da pesca artesanal na composição dos Conselhos Municipais de Turismo.

2. As novas ruralidades, desenvolvimento local e comunicação

Segundo José Silva essas novas alterações contemporâneas da organização industrial, devidas às novas tecnologias trazidas pela industrialização e modernização, também chegaram ao campo, promovendo mudanças nas relações sociais e de trabalho. As mudanças trouxeram novos paradigmas que "pressionam novos modos de regulação por parte do Estado que incluem as políticas ambientais de planejamento do uso do solo e da água, de bem-estar social, de desenvolvimento rural etc." (1997:46).

Esse autor coloca em discussão que o meio rural brasileiro não mais se caracteriza apenas como agrícola devido às novas tecnologias de comunicação, transportes, equipamentos, implementos e insumos agrícolas que transformaram as relações sociais, o cotidiano e o imaginário das populações rurais. Para o autor, essa nova fase de modernização do campo, mais excludente que as fases anteriores, torna estratégica a criação de empregos não-agrícolas nas áreas rurais, para impedir o êxodo rural e melhorar a qualidade de vida das populações locais. Diante desse novo cenário, o autor defende o termo 'novo rural' para caracterizar o atual espaço agrário no Brasil (1997:46).

Dentre as novas políticas que surgem, está a proposta de desenvolvimento local com a criação e implantação de comitês, conselhos ou comissões, responsáveis pela elaboração e gestão de projetos de desenvolvimento municipal, que visam reduzir a pobreza das áreas rurais e promover a inclusão dessas populações no processo produtivo, através da geração de emprego e renda para a melhoria da qualidade de vida.

Isto vem ao encontro do que Clayton Campanhola e José Silva afirmam, quando dizem que o local se torna um campo de disputas internas. Neste espaço vêm à tona os conflitos, as diferenças e as disputas que existem entre os grupos sociais. Mas são espaços que permitem ao mesmo tempo, “a construção de novas relações sociais que assumem como premissa que os interesses comuns sejam respeitados, discutidos e compartilhados” (2000:64)

Para esses autores, o desenvolvimento local deve ser um processo que deve partir do local com a efetiva participação popular, privilegiando as necessidades sociais e culturais da população e voltado para a conquista da cidadania, e de acordo com a realidade local. Deve ainda ser considerando não só o aspecto da busca para se inserir no mercado, mas também privilegiando o uso e a conservação dos recursos naturais (2000:64).

Embora o estado brasileiro venha incentivando a criação de associações e cooperativas no campo para liberação de recursos financeiros, os autores destacam que existem variadas formas de manipulação “na composição de conselhos, comissões, comitês, cooperativa e associações rompendo com a idéia original de representatividade democrática para a defesa do exercício da cidadania” (Campanhola e Graziano da Silva, 2000:88).

Carminha Cavaco ressalta que o desenvolvimento rural não acontece por determinações governamentais, leis ou decretos. O desenvolvimento rural é um processo de construção social que envolve diversos elementos objetivos e subjetivos. Em seu modelo, a autora lembra que todo o processo de promover o desenvolvimento com base local é lento, de

longo prazo e incerto sobretudo em áreas que se encontram em declínio econômico, estagnadas ou abandonadas sem recursos financeiros e sem lideranças – “autarquias, cooperativas e associações” – nem profissionais técnicos – “agentes de desenvolvimento nem gestores” (1996:97).

Nesta perspectiva os pesquisadores de Comunicação para o meio rural passam a se preocupar com esse novo cenário, que começa a se formar nos espaços agrícola e pesqueiro, através da proposta de desenvolvimento local.

A esse respeito Maria Santos e Angelo Callou ressaltam que a Comunicação rural sempre se desenvolveu em contextos locais desde a sua origem, independente dos modelos comunicacionais utilizados (1995:44).

Para esses autores os modelos, seja o governamental modernizador/difusor de novas tecnologias, seja o de educação popular dialógico/participativo, não foram capazes de desenvolver “uma proposta de desenvolvimento local que garantisse instrumentos que promovessem uma racionalidade econômico-produtiva apoiada em possibilidades locais” (1995:44).

Como descreve Angelo Callou, esse reordenamento e reestruturação do campo, decorrentes das novas formas de ruralidades que são encontradas no espaço agrário atual, trazem “desafios sem precedentes” aos modelos de Comunicação Rural adotados no Brasil, que sempre foram voltados para promover o desenvolvimento rural através da modernização das atividades agropecuárias (2000:85).

A Comunicação Rural pela perspectiva do desenvolvimento local é entendida como a análise do processo que envolve a parceria dos diferentes atores que participam de programas ou projetos. É um processo que visa através da sociedade civil organizada, em conjunto com o Poder Local, superar os problemas sociais na visão da participação democrática desses atores na gestão dos projetos de desenvolvimento. Nesse sentido, o conceito da Comunicação Rural deve ser entendido como:

“o esforço interativo de organizações governamentais e não governamentais com a população rural no sentido de promover mudanças sociais. Essas mudanças variam desde a legitimação de políticas agrícolas às tentativas de transformações estruturais do sistema sócio/econômico do meio rural. Assim, no conceito de Comunicação Rural acha-se embutido a noção de desenvolvimento” (Tauk Santos e Callou, 1995: 46).

Sendo assim, cabe então à Comunicação Rural:

“promover a concertação dos atores envolvidos no Desenvolvimento Local no sentido de possibilitar a promoção de ações econômico/produtivas imediata, garantir a oportunidade para que os projetos de desenvolvimento sejam resultados das aspirações das pessoas envolvidas localmente e que o apoio governamental, em todos os níveis, sirva de reforço à lógica local” (Tauk Santos e Callou, 1995: 47).

Em suma, o processo de desenvolvimento local ocorre quando o Estado procura fazer parceria com a população local que, por seu turno, se dispõem a assumir “responsabilidades e dividir; existe um trabalho de promover a “concertação”¹ dos diferentes atores sociais no esforço para o desenvolvimento; há uma intenção de mobilizar as comunidades para o exercício da cidadania municipal” (Tauk Santos, 1998:34).

Para Maria Santos e Angelo Callou, as instâncias governamentais formuladoras das políticas públicas no Brasil desenvolveram a falsa crença que apenas a produção e o uso de mensagens do tipo folder, cartaz, panfleto, folheto, vídeo, além do rádio e da televisão associados a uma estratégia comunicacional da relação interpessoal entre os técnicos e a população, são suficientes para que esta população “adotem e internalizem as proposições acenadas por essas organizações”. Isto é decorrência da equivocada visão imediatista, que se concentra na busca dos resultados, se esquecendo da visão de processo que exige as políticas públicas que se propõem

a promover o desenvolvimento rural, e que só acontece através do planejamento em comunicação (2000:6-7).

O planejamento em comunicação dessas políticas públicas deve levar no seu bojo a orientação que a comunicação e a cultura estão imbricadas e, portanto, são partes integrantes de um mesmo processo. (Callou e Tauk Santos, 2000:6-7).

Orientada pela tese de Círcia Peruzzo, Maria Santos classifica a participação em três modalidades:

1. A não participação ativa que é a participação passiva de espectador. Refere-se àquela pessoa que está presente no ‘evento’² mas não participa dos debates. “Tal postura traz embutida a doação do consentimento, com exceção dos casos nos quais a participação é manifestada como sinal de protesto” (Tauk Santos, 1994:109);
2. A participação controlada ou consentida diz respeito às relações entre o poder público ou organizações e os grupos populares. São as relações onde os grupos populares são convidados a participar de determinado ‘evento’. Essa participação é baseada nas relações verticalizadas ou de cima para baixo. A participação controlada ou consentida:

“se realiza no âmbito de determinados limites, significa que a mesma apenas é estimulada ou consentida dentro dos limites em que as instâncias detentoras do poder permitiram. Concretamente esta participação só se manifesta em aspectos considerados secundários ou parciais de mecanismos do poder” (Tauk Santos, 1994:109).

¹ “Concertação” é um termo que remete a concerto. Dessa forma, cabe à Comunicação Rural trabalhar como um maestro que busca harmonizar os diversos instrumentos que compõem uma orquestra. Ou seja, à Comunicação Rural cabe fazer a articulação dos diversos parceiros que compõem um fórum que tem como objetivo promover o desenvolvimento local. A esse respeito, cf. Tauk Santos, M. S. 1999. *Comunicação rural: velho objeto: nova abordagem, mediação, reconversão cultural, desenvolvimento local*. Intercom, Recife.

² Evento entendido como a participação em reunião, conselho, comissão, fórum, etc.

3. A participação-poder – é a participação democrática e autônoma. Ou seja, a participação conquistada no âmbito conscientização e das disputas políticas:

“se conquista através de um esforço de conscientização e luta dentro de um contexto conflituoso de tendências históricas contrárias, e através de um processo de aprendizagem. Dentro desse processo de aprendizagem a participação às vezes tem que ser provocada e organizada. Sobretudo quando se trata de grupos sociais que não são acostumados a participar. Este procedimento não significa necessariamente manipulação” (Tauk Santos, 1994:109).

O que determina o caráter manipulador é a intenção de quem promove o processo participativo. A esse respeito a autora chama a atenção que a participação limitada não deve ser confundida com a participação manipulada, “que se torna pseudo-participação” (Tauk Santos, 1994:112).

Essa proposta de promover o desenvolvimento local pela via do turismo deve, em tese, contemplar o processo de mobilização e participação da população local organizada através de suas representações sociais, em parceria com a Administração Municipal. Desta forma se constituiriam em um fórum deliberativo dos programas e projetos, participando desde a sua concepção à sua implantação, gestão e monitoramento.

3. Os caminhos percorridos

Numa aproximação com o objeto de estudo se escolheu como local para a pesquisa empírica a cidade do Conde, ao Norte do Estado da Bahia devido ao fato dela ser um dos primeiros Municípios brasileiros incluídos no Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

O estudo foi pensado como pesquisa qualitativa do tipo Estudo de Caso. A população pesquisada

totalizou 25 pessoas entre pescadores, conselheiros, prefeito, veranista, hoteleiro, monitor, população em geral. Foi definido como instrumentos de coleta de dados as técnicas combinadas de entrevistas semi-estruturadas, a observação participante e análise documental. Utilizou-se com fonte de registro dos dados coletados o diário de campo e o gravador.

Determinou-se como espaço de investigação da pesquisa a análise do cotidiano dos pescadores, por entender que é no cotidiano que os pescadores produzem, que reproduzem e dão sentidos às suas vidas. E, também, por entender que é nesse espaço que se poderá compreender como se deu o processo de articulação da Comunicação Rural para que os pescadores se fizessem representar, através da Colônia, no Conselho Municipal de Turismo.

Para analisar o espaço do cotidiano dos pescadores e quais as relações existentes entre essa realidade e o turismo, buscou-se em alguns autores subsídios teóricos. O primeiro ponto a ser considerado foi compreender a construção do espaço da cotidianidade. Pois é nesse espaço que as pessoas constroem suas relações sociais e sua realidade. Ou seja, a cotidianidade dos pescadores é a sua maneira particular de viver o dia-a-dia, seja no trabalho, na vida familiar, no lazer ou nas obrigações sociais. É, enfim, o lugar onde os pescadores cristalizam a sua vida cotidiana.

Para explicar de que maneira os pescadores organizam sua vida diária e categorizar os aspectos a serem analisados na sua vida cotidiana, nas suas relações com a Colônia e o turismo, buscou-se em Henri Lefèbvre (1998:61-62) e Agnes Heller (1995:16-18) essa orientação conceitual.

Assim, levando-se em conta que o homem é um ser individual e social, inserido em determinadas condições sociais, historicamente construídas, privilegiou-se para o estudo do cotidiano dos pescadores os espaços da vida no trabalho (a pesca) e a vida na Colônia, as suas relações com o turismo, não deixando com isto de perpassar pela vida privada e pelo lazer.

4. Cotidiano, comunicação e o Conselho Municipal de Turismo no Conde no cenário das novas ruralidades

4.1. A construção da cotidianidade e o cotidiano dos pescadores

A análise da construção da cotidianidade do Conde é complexa e repercute nos mais variados âmbitos como o social, econômico, político e ambiental. Se, por um lado, é inegável que a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) e a construção da rodovia Linha Verde abriram diversas possibilidades para a instalação de vários negócios, que poderiam ter dinamizado e gerado riqueza, tanto para o Município como para a população, por outro, a realidade mostra que não foi isto que aconteceu. As análises indicam que, se por um lado a atividade turística, dinamizada por pessoas de outras localidades, vem se impondo e se firmando como a única atividade que gera emprego e renda para a população local, por outro, vem estimulando a atividade econômica informal e paralela, por exemplo, como o aumento significativo de pousadas e, por conseguinte, o não recolhimento de impostos e obrigações sociais.

Em virtude da falta de orientação das políticas públicas para o setor da atividade turística, a realidade indica que o turismo no Município do Conde foi se desenvolvendo, ao longo dos anos, repetindo o antigo modelo que gera riqueza e desenvolvimento para uma minoria, mas que excluiu do processo a grande maioria que, por falta de opção, se submete e depende cada vez mais da atividade turística para sobreviver.

A atividade turística, independente da forma como vem sendo desenvolvido ao longo dos anos no Município, tornou-se uma atividade de fundamental importância para a sobrevivência da população pesqueira e, por isto, está enredada na vida cotidiana dos pescadores e marisqueiras porque, de maneira direta ou indireta, tem colaborado para as mudanças ocorridas na vida privada, nas formas de lazer e na vida do trabalho dessa população.

O turismo pode ser considerado um agente de transformação social dessa população, que não mais pode ser considerada eminentemente pesqueira, mas, sim plurativos³, porque além da pesca novas relações de trabalho foram estabelecidas.

A construção do processo histórico e social da cotidianidade no Conde trouxe consigo a exclusão social das camadas menos favorecidas, não só da área urbana como, e, principalmente, das populações que sobrevivem da agricultura e da pesca, alterando seus costumes e redesenhando sua vida cotidiana.

O tempo do trabalho dos pescadores e marisqueiras entrevistados não deve ser pensado apenas como uma categoria econômica que gera e contribui para a riqueza social. Deve ser pensado no sentido filosófico de que fala Kosik quando analisa o trabalho como o agir humano, onde as esferas da necessidade e da liberdade se imbricam de formas indissociáveis (1995:207-208).

É nesse tempo de trabalho que se percebe que a pesca, para alguns desses pescadores e marisqueiras, não é apenas uma questão de trabalhar por necessidade para sobreviver. É uma necessidade do espírito que brota de dentro de si e tem a ver com a liberdade, independência e o prazer. É algo mais subjetivo que suplanta o âmbito da objetividade de que fala Kosik (1995:207-208).

Enfim, a pesca para alguns pescadores e marisqueiras é mais que uma atividade. É uma relação afetiva onde os sentimentos de amor, saudade, mágoa, afloram e se confundem. Percebemos isto quando arguimos sobre os filhos darem continuidade seguindo a profissão dos pais e, eles se mostraram contra por causa da crise pesqueira enfrentada não só no município, como em todo o litoral baiano. Caso contrário, teriam orgulho da continuidade profissional pelos filhos.

É nesse tempo de trabalho que a vida dos pescadores se aproxima da teoria das "novas

³ Entende-se por plurativos aqueles que trabalhadores que exercem uma atividade fora da agricultura ou da pesca. Ou seja, Trabalham em tempo parcial em outra atividade além da agricultura e da pesca.

ruralidades". Ou seria o contrário, a teoria se aproximando da realidade do tempo do trabalho dos pescadores? Ou mesmo as duas coisas acontecendo ao mesmo tempo? Pois da mesma forma que o agricultor, o pescador do Conde vem desenvolvendo outras atividades que lhe garantam trabalho e renda e, por isto, não pode mais ser apenas denominado de pescador, até porque entre estas atividades estão àquelas relacionadas ao turismo.

Destaca-se que a pluratividade⁴ dos pescadores do Conde é decorrente da depredação e superexploração dos ecossistemas marítimo e estuarino e, conseqüentemente, da diminuição da produção pesqueira provocada pelo aumento da população que procura a pesca como forma de sobreviver ao desemprego rural e urbano no Município e, também, dos pescadores profissionais, oriundos de outras localidades como Valença/BA e Serinhaém/PE. Além do aterramento das lagoas e ocupação desses espaços pelos fazendeiros.

Dessa maneira, os pescadores buscam em outras atividades complementar sua renda e assim suprir as suas necessidades imediatas. Procuram atividades que exigem baixa qualificação profissional como pedreiro, agricultor, porteiro, caseiro e empregado doméstico em residências, bares e restaurantes. Há ainda aqueles que vivem na informalidade como proprietários de bares, restaurantes e barracas de bebidas. Outra forma de aumentarem a renda é alugando suas casas, fretando os barcos e vendendo o pescado para veranista e turista.

Embora esta pesquisa não tenha feito distinção entre os tipos de pescadores existentes no Conde,

é fato que a existência de uma imensa quantidade de "pescadores do momento"⁵ tem afetado, não só o trabalho dos pescadores e marisqueiras, como também a Colônia de Pescadores, que permite e estimula a filiação desses "pescadores". Dentre os problemas mais sérios que identificamos podemos citar a desestruturação da Colônia de Pescadores enquanto instância de representação da categoria profissional; falta de discernimento em diferenciar o participar do comparecer às reuniões deliberativas na Colônia. Tudo isto, perpassado pela perda do sentimento de pertencimento e de identificação cultural, aspecto que aos poucos vão redesenhando a vida de cada dia dos pescadores. A permissão e participação dos "pescadores do momento" na Colônia os transformaram em agentes ativos da desestruturação, desestabilização e desagregação da categoria profissional.

A participação dos associados na Colônia poderia ser classificada de *não-participação ativa*, uma vez que as observações e as entrevistas indicam que os associados são passivos e confundem participar com comparecer e, por confiar plenamente no Presidente, delegam nele todas as decisões.

Já em relação à Diretoria da Colônia, a análise indica que devido à passividade e à não-participação dos associados há manipulação na condução, não só das reuniões como na gestão da Colônia e, portanto, classifica-se de *pseudo-participação*. Essa manipulação fica visível quando se observa as relações de poder que são estabelecidas entre o Presidente da Colônia com o Poder Local, Estadual e com a Igreja, através da amizade e troca de favores.

Dessa maneira, pode-se inferir que as estratégias de Comunicação rural não vêm atuando no processo de mudança social na Colônia de Pescadores, na medida em que elas não contemplam os objetivos participativos e, por isto, remete à *pseudo-participação*. Assim, pode-se dizer que os pescadores e marisqueiras, enquanto contextos populares, não estão representados de forma legítima no Conselho Municipal de Turismo.

⁴ Podemos definir a pluratividade como "um fenômeno através do qual membros das famílias que habitam no meio rural optam pelo exercício de diferentes atividades, ou, mais rigorosamente, pelo exercício de atividades não-agrícolas, mantendo a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural" (Shenaider, S. 2003: p. 112). A pluratividade na agricultura brasileira é um conceito que vem sendo estudado a partir do emergente surgimento de empregos-não-agrícolas no meio rural e pesqueiro.

⁵ Denominamos "pescadores do momento" aqueles pessoas que estão pescando para não morrerem de fome.

4.2. A comunicação e o Conselho Municipal de Turismo

O processo de criação do Conselho Municipal de Turismo se deu ao contrário do recomendado nas Diretrizes. Em vez de partir do município a solicitação de inclusão no programa, foi um representante do Ministério do Turismo do Programa de Municipalização do Turismo que passou um fax para a Prefeitura solicitando a criação do Conselho e informando como deveria ser constituído o Conselho. O Prefeito interessado nos possíveis recursos financeiros advindos do Ministério do Turismo com a criação do Conselho determinou, por telefone, quais organizações populares deveriam participar do Conselho, além daquelas pertencentes aos órgãos públicos como Secretaria de Turismo, Secretaria de Agricultura, Câmara de Vereadores. Essa informação nos foi repassada na entrevista com o Prefeito como algo comum no seu governo. Diante do exposto a análise indica que houve manipulação do processo desde a sua origem até a escolha dos membros deste Conselho. Sendo assim, a proposta do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, ao menos nesta localidade, parece perder o caráter de participativa porque o movimento não partiu do Município e nem das organizações populares locais. Ao contrário, há indícios que a proposta é eminentemente autoritária e paternalista porque partiu de agentes externos à sociedade local.

Esse um dos motivos pelo qual o Conselho Municipal de Turismo do Conde não possa ser considerado um fórum de gestão democrática de promoção do Desenvolvimento Local. Isto se deve à ultrapassada crença existente na sociedade local que ofício, fax, telefone, recado ou mural, por si só como foi observado, sejam capazes de promover processos participativos. O atrelamento a essas antigas práticas revela que as estratégias de comunicação rural são, ainda, do tipo *não participação ativa ou concedida*.

A análise indica que embora as estratégias de comunicação defendidas pelo Programa Nacional

de Municipalização do Turismo sejam de cunho participativa-dialógicas, prevalece ainda o antigo modelo vertical de comunicação, de linha difusionista, cuja política é determinada de cima para baixo, sem haver sequer uma consulta à população interessada. Pois, como foi visto, partiu dos Governos Federal e Estadual inserir o Município no Programa.

Em entrevistas formais e informais e nas observações pudemos perceber que no Município ainda prevalece a antiga mentalidade agrária onde o “clientelismo” e o “oligarquismo” estão fortemente presentes uma vez que as pessoas selecionadas pelo poder público para o Treinamento de Monitor foram aquelas que detinham cargos de confiança na Prefeitura, e para os representantes das organizações sociais no Conselho privilegiou-se as relações interpessoais de amizade, em detrimento aos segmentos representativos da sociedade civil organizada (Souza Martins, 1994:38).

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) pela sua proposta parte equivocadamente do princípio que a sociedade local se encontra organizada através das entidades representativas, e está em condições de promover o desenvolvimento a partir da base local.

Esse Programa ficou restrito aos Treinamentos organizados pelo governo do Estado da Bahia dos Monitores dos municípios escolhidos para participar do PNMT. Os Monitores foram indicados pelos Prefeitos e não conseguiram elaborar o inventário turístico de seus municípios. Os 2 Monitores Municipais de Turismo, representantes do Conde, informaram nas entrevistas que ficaram confusos porque os objetivos do PNMT não ficaram suficientemente claros. Na verdade nem conseguiram enxergar o Conselho como parte integrante do Programa, e que o papel deles era assessorar o Conselho na formulação das políticas de turismo para o município. Para eles, o Programa PNMT e Conselho eram coisas diferentes. Na realidade os monitores do Conde não tinham qualificação profissional suficiente, para representarem o município no Treinamento. Como foram indicados

pelo Prefeito diziam estar “cumprindo ordens”. Em nossa opinião isto é resultado talvez de uma visão autoritária e paternalista que ainda permeia a política pública brasileira.

A Administração Municipal não selecionou as pessoas levando-se em consideração os critérios do “perfil aceitável”⁶ do profissional exigido no Programa, muito embora tenhamos identificados servidores nos quadros da Prefeitura que atendam a essas exigências, como também na iniciativa privada encontramos profissionais que poderiam atender até ao “perfil ideal”⁷ exigido no Programa.

Frente os dados recolhidos pela pesquisa podemos inferir que a estratégia de comunicação rural que permeou o processo da Administração Municipal para selecionar o pessoal que participaria do Treinamento de Monitores Municipais é a *pseudo-participação*.

Para a criação do Conselho Municipal do Turismo, a Administração Municipal do Conde seguiu à risca o modelo de regimento sugerido pela EMBRATUR. O problema da questão da participação pública no Programa parece que está localizado não na constituição dos órgãos, mas nas pessoas que representam esses órgãos.

Aparentemente a *não participação ativa* está relacionada com estes representantes da Administração Municipal – Secretarias de Turismo, Administração, Ação Social e Gabinete do Prefeito. Todos são detentores de cargo de confiança e isto traz embutido algumas observações que foram detectadas, tais como a passividade e a rotatividade nos cargos, e as questões relacionadas à falta de compromisso ou descaso com os interesses públicos. Mas, a *pseudo-participação* fica clara quando se percebe que estes representantes deixam explícito que estão no cargo de conselheiro por determinação superior e afirmam que não detêm poder de decisão.

Os segmentos escolhidas pelo Prefeito para compor o Conselho Municipal de Turismo além dos citados no parágrafo anterior, Câmara de Vereadores, Clube de Diretores Lojistas do Conde, Associação dos Operadores de Turismo do Conde, Associação dos Amigos e Moradores da Barra do Itariri, Associação dos Pequenos Produtores e Pescadores da Ilha da Ostra, Colônia de Pescadores Z-31, Liga de Esportes do Conde.

Os indicados das organizações sociais populares, da sociedade civil organizada e da Câmara de Vereadores todos desenvolvem alguma atividade na área do turismo ou de alguma maneira se beneficiam diretamente ou indiretamente dela. Os representantes das organizações sociais populares Associações dos Amigos da Barra do Itariri, Pequenos Produtores e Pescadores da Ilha da Ostra, Colônia de Pescadores Z-31, Liga dos Esportes são proprietários de bares na praia, alugam casas ou fretam barcos para turistas. Sendo este último de partido diferente do Prefeito e declarado seu opositor. O vereador e o Presidente do Clube de Diretores Lojistas são comerciantes do ramo alimentício. A Presidente da Associação de Operadoras de Turismo é dona de pousada.

Diante do exposto pode-se inferir que a aparência é de *participação controlada*, porque todos os grupos foram selecionados e convidados pela Prefeitura, e realmente desenvolvem alguma atividade na área do turismo. Mas, quando se analisa de forma invertida – da organização social para a Administração Municipal – percebe-se que houve manipulação, pois a maioria das entidades são dirigidas por pessoas ligadas politicamente ao Prefeito. Além do que, incluiu-se como membro do Conselho uma entidade que não existe juridicamente, como é o caso do Clube de Diretores Lojistas cujo representante é presidente do Conselho.

Quanto ao representante da Câmara de Vereadores, classifica-se como *pseudo-participação*, porque, além de não ter havido escolha, o representante é um Vereador de um partido filiado ao Prefeito e que os demais vereadores não sabem da existência do Conselho, segundo as palavras do próprio vereador

⁶ Perfil Aceitável seria aquele em que a pessoa teria o Ensino Médio.

⁷ Perfil Ideal seria aquele em que a pessoa teria alguma formação em Turismo.

conselheiro entrevistado. Segundo ele que não havia informado porque o Conselho ainda não “estava funcionando plenamente.”

Em síntese o processo de Comunicação rural desenvolvido pela Administração Municipal da cidade do Conde na criação do Conselho Municipal de Turismo usou como estratégia de comunicação a *pseudo-participação* disfarçada de *participação ativa* e *participação controlada*. Como consequência desse processo, a Administração Municipal não atuou fazendo a “concertação” entre os diversos atores que compõem o Conselho Municipal de Turismo, porque embora ele exista, não funciona adequadamente.

5. Conclusões

Diante do exposto, é possível concluir que o Conselho Municipal de Turismo na cidade do Conde em vez de se tornar um fórum de gestão participativa e democrática das questões referentes ao turismo com vistas à construção do desenvolvimento local, se tornou apenas uma instância burocrática do PNMT, monopolizada e manipulada pelo poder político local, onde as organizações sociais, legítimas e ilegítimas, como no caso em questão, se tornaram reféns das determinações do Prefeito. Ou como dizem os conselheiros quando foram entrevistados por ocasião da pesquisa, “só existe para constar”.

Desta maneira, a proposta de promover o Desenvolvimento Local, pela via do turismo no Município do Conde não aconteceu porque o Programa partiu do princípio que a sociedade local já se encontrava suficientemente organizada. E, também, porque não previu na sua implementação o contexto histórico e as práticas autoritárias, oligárquicas, paternalistas e clientelistas presentes na Administração Municipal, e da subserviência e assistencialismo fortemente existentes na população local, que ainda não incorporou a cultura participativa como prática de gestão democrática.

A diferença desse Programa dos anteriores promotores do desenvolvimento rural seria a de que os técnicos em vez de difundir e persuadir a população no uso de produtos, tecnologias e implementos agrícolas importados, utilizam a difusão e a persuasão para promover o desenvolvimento da região através da atividade turística, auxiliada pela intensiva propaganda de governo na mídia impressa, rádio-televisiva e eletrônica. Sublinhe-se que esta atividade é bem menos onerosa e mais lucrativa, haja vista os incentivos e isenções fiscais existentes para os grandes grupos empresariais do turismo. A estratégia de sedução presente no discurso da participação comunitária, ao menos na cidade do Conde, não se efetiva porque não existe uma cultura de participação.

Referências bibliográficas

- Callou, A.B.F, 2000, Comunicação rural e era tecnológica, *Fractais*, n.º 3.
- Callou, A.B.F., Tauk Santos, M.S., 2000, Programa de apoio ao pequeno produtor rural (PAPP): organização e participação comunitária, *Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*, 52, julho, Brasília, DF.
- Campanhola, C., Graziano da Silva, J., 2000, Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local, in Campanhola, Clayton, Graziano da Silva, José, (eds) *O novo rural brasileiro: políticas públicas*, Embrapa, São Paulo, pp. 61-91.
- Cavaco, C., 1996, Turismo e desenvolvimento local, in Rodrigues, Adyr, B. (eds), *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. Hucitec, São Paulo, pp. 94-121.
- EMBRATUR, 1999, *Programa nacional de municipalização do turismo: Diretrizes*. Brasília, DF.
- EMBRATUR, 1997, *Guia para oficinas de treinamentos dos agentes multiplicadores e dos monitores do programa nacional de municipalização do turismo: planejamento para o desenvolvimento de turismo em nível municipal*, Brasília, DF.
- Graziano da Silva, J., 1997, O novo rural brasileiro, *Nova Economia*, Belo Horizonte, Vol. 7(1), Maio, pp. 43-81.
- Heller, A., 1995, *O cotidiano e a história*, Paz e Terra, São Paulo.
- Kosik, K., 1995, *Dialética do concreto*, Paz e Terra, São Paulo.
- Lefébvre, H., 1998, *A vida cotidiana no mundo moderno*, Ática, São Paulo.
- Martins, J. de S., 1994, *O poder do atraso: ensaio da sociologia da história lenta*, Hucitec, São Paulo.
- Tauk Santos, M.S., 2000, Comunicação rural e mercado de trabalho na era tecnológica: o desenvolvimento local está em pauta, in Callou, A.B.F. (eds) *Comunicação rural e era tecnológica*, UFRPE, Recife, pp. 31-37.

- Tauk Santos, M.S., 1998, Gestão e comunicação no desenvolvimento regional, *Comunicação e Educação*, ano 4, n. 11, Jan/Abr, pp. 29-34.
- Tauk Santos, M.S., 1994, *Igreja e pequeno produtor rural: a comunicação participativa no programa CECAP/SERTA*, Tese de Doutorado, Universidade São Paulo, São Paulo.
- Tauk Santos, M.S., Callou, A.B.F., 1995, Desafios da comunicação rural em tempos de desenvolvimento local, *Signo*, ano 2, n.º 3. pp. 43-47.
- Shenaider, S., 2003, Teoria Social, Agricultura Familiar e Pluratividade, *RBCS*, Caxambú, Vol.18(51), Fevereiro, pp. 99-121.