

The Participative Planning and the Tourist City Construction in the Northeast Region of Brazil.

Silvana Pirillo Ramos.

Cita:

Silvana Pirillo Ramos (2007). *The Participative Planning and the Tourist City Construction in the Northeast Region of Brazil*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/162>

O Planejamento Participativo e a Construção da Cidade Turística na Região Nordeste do Brasil.

Silvana Pirillo Ramos

Apresentação:

O planejamento com participação da sociedade civil é um fenômeno recente no Brasil. A referência inicial é a cidade de Porto Alegre no Rio Grande do Sul, com seu projeto lançado em 1993. A partir da realização da discussão do orçamento participativo da capital gaúcha, vários municípios brasileiros começaram a seguir o exemplo.

A demanda da participação da sociedade civil no desenvolvimento do Turismo é estimulada com o PRODETUR¹ na década de noventa com a proposta de formação de conselhos gestores, pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo, implantado entre 1994 e 2001, objetivando descentralizar as políticas públicas de turismo e fortalecer o processo do planejamento nos municípios, e também a partir da criação do Ministério do Turismo, que elaborou o atual Programa de Regionalização. Segundo Ministro do Turismo, Walfrido dos Mares Guia (2007):

Com certeza, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil constitui-se em um movimento que deve influir na percepção daqueles que atuam no processo de formulação, mobilização, execução e comercialização do produto turístico, e também dos que definem os instrumentos de política e de gestão pública. Trata-se de um modelo de desenvolvimento integral, na perspectiva da inclusão social, com ênfase na igualdade de oportunidades desejada pelas populações, em nome das quais se formula o Programa. Busca-se reafirmar as formas de existência das comunidades, seus costumes e suas crenças, as relações de poder e de interesses que as unem e as distanciam. Enfim, trata-se de uma contribuição para superar obstáculos e divergências e pensar a geração de riqueza vinculada ao movimento de grupos sociais regionalmente organizados, que demandam espaço de participação no processo de decisão e gestão.

Desta forma, cresce o número de municípios que elabora seus planos de desenvolvimento turístico consultando a comunidade por meio de oficinas² que se utilizam de metodologias que estimulam a participação popular, algumas nem mesmo reconhecidas

¹ A portaria nº. 1 de 29/11/1991 instituiu, conjuntamente com a Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e da Embratur (Empresa Brasileira de Turismo) o PRODETUR – Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo do Nordeste – tendo como principal proposta promover e organizar o desenvolvimento do turismo na região (nove estados nordestinos e Minas Gerais).

² Entende-se por “oficinas de participação popular” o encontro de diferentes grupos sociais interessados em um projeto, em um determinado espaço, para a discussão e a construção conjunta de todo um processo de desenvolvimento do mesmo, tendo por base uma metodologia, que geralmente é conduzida por um moderador.

pela academia ou que se baseiam simplesmente na prática de consultores e moderadores. As dificuldades em se obter a participação popular ou a representatividade da população nas oficinas muitas vezes se justificam por uma crítica à metodologia utilizada e a postura do moderador. O discurso presente nas práticas dos consultores que atuam no dia a dia das oficinas aponta os elementos abaixo relacionados para justificar os empecilhos no processo do planejamento participativo:

- Falta de preparo prévio das oficinas : A oficina é um momento único, espaço de reivindicações que deve ser construído com elementos que estimulem a comunicação e que sensibilizem os participantes, sendo que o ambiente e as dinâmicas propostas devem ser estimulantes.
- Falta de habilidade do mediador: O mediador das oficinas tem um papel de fundamental importância no desenvolver do processo. Seu compromisso é de honestidade, transparência, visão ampla e muita flexibilidade, pois a metodologia não pode ser confundida com uma receita pré-estabelecida e os grupos devem ser ouvidos e representados em suas reivindicações.
- Desconhecimento dos profissionais inseridos na construção do planejamento das peculiaridades da comunidade local: É de fundamental importância a pesquisa prévia, ou seja, obter conhecimentos sobre o local, suas origens e conflitos sócio espaciais. Para tanto é necessário levantamento da história do local, compreensão do significado das transformações, identificação das lideranças e de sua representatividade.

É evidente que os elementos relacionados dificultam o desenvolvimento da metodologia, mas sua eficiência e eficácia demanda estudos bem mais complexos, uma visão ampla de todo um processo de formação de uma cultura política e das bases estruturais do poder.

O Turismo e o Planejamento Participativo

O turismo, no Brasil, é caracterizado nos discursos governamentais e empresariais, desde a década de cinquenta, como potencial impulsionador de desenvolvimento econômico podendo gerar emprego e renda para as comunidades carentes, inclusão social e o exercício da cidadania. Palavras como “desenvolvimento sustentável”, “redução da pobreza”, “cidadania” e “aproveitamento de mão de obra local” são muito presentes nos discursos.

Diante da concepção de turismo sustentável que exige, principalmente, visão de futuro, o que se percebe é uma apologia da atividade turística sem uma visão da dimensão dessa atividade o que tem gerado ações incipientes,

mas a efetiva política como “a espinha dorsal do formular (Planejamento), do pensar (plano), do fazer (projetos e programas), do executar (preservação, conservação, utilização e ressignificação dos patrimônios natural e cultural e sua sustentabilidade), do reprogramar (estratégia) e do fomentar (investimentos e venda) e desenvolvimento turístico de um país ou de uma região e seus produtos finais é praticamente inexistente. (Beni:2001, p.77)

Mais especificamente pode-se afirmar, dentro dessa concepção de política, que no Turismo o Brasil passa por um longo processo de “políticas de ausência de políticas”³.

As metas e diretrizes presentes que enfeitam os discursos e que se registram em documentos, propondo-se a “salvar o país” criando alternativas para sua problemática situação sócio econômica, em nada se sustentam no cotidiano das ações e têm se revelado paradoxais com relação à redução da pobreza e a melhoria da qualidade de vida.

O turismo é uma atividade econômica recente no Brasil, começou a ser organizado no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) por meio da criação da COMBRATUR (Comissão Brasileira de Turismo) que deveria exercer atividades de planejamento, supervisão e execução da política de turismo, mas sua atuação se limitou a um período de quatro anos, sendo extinta em 1962 e não apresentando grandes sucessos no cenário turístico nacional.

Em 1966 foi criada a EMBRATUR (Empresa Brasileira de Turismo), vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio, o que dá início às intervenções mais diretas do Estado no turismo, com projetos e incentivos fiscais. A atuação da EMBRATUR nas décadas de sessenta e setenta destaca-se pelo trabalho de promoção do Brasil no exterior atrelado à imagem erótica e sensual da mulher brasileira, sempre presente nos cartões postais, nua ou seminua, o que acabou por gerar o estereótipo do Brasil como país do sexo fácil.

O período da ditadura militar é marcado, também, pela repressão aos movimentos sociais, pelo autoritarismo, pela negação e redução dos direitos humanos, e é conhecida pela sua concepção de desenvolvimento calcada em indicadores quantitativos, como o aumento do PIB nacional e pelas obras faraônicas, no turismo são realizados os denominados “megaprojetos”, sempre priorizando a implantação de infra-estrutura,

³ Entende-se política pela definição atribuída por Weber (1970, p.99-100): “conjunto dos esforços feitos em vista de participar no poder ou influenciar a divisão do poder, quer entre os estados, que entre os diversos grupos dentro de um mesmo Estado.

preparando um cenário para facilitar investimentos estrangeiros, com a construção de resorts e grandes redes hoteleiras internacionais.

Apenas na década de noventa, com as políticas do governo Fernando Collor (1990-92) é que o discurso do desenvolvimento social sustentável entra em cena e que o turismo passa a se reforçar como potencial gerador de emprego e renda e promotor da redução da desigualdade social. Nesse momento também se inicia a preocupação com a preservação dos recursos naturais justamente como elemento central de constituição do produto turístico. O Brasil se abre ao capital estrangeiro, ao FMI, BID e BIRD, organismos internacionais financiadores e fiscais da dívida externa a fim de dinamizar os projetos turísticos.

O projeto de desenvolvimento turístico é marcado significativamente pela criação do Programa de Ação para o desenvolvimento do Turismo (PRODETUR). Ele se constitui por projetos de intervenção em infra-estrutura portuária, saneamento, energia, telecomunicações, recuperação de patrimônio histórico, equipamentos e serviços, estudos e projetos, marketing e recursos humanos. Sua atividade, entre outras, consiste em avaliar, estabelecer prioridades e criar condições para a implementação dos projetos turísticos que os Estados encaminham.

O PRODETUR investe inicialmente em infra-estrutura, posicionando-se como a tábua de salvação de algumas regiões, principalmente o Nordeste brasileiro, extremamente pobre, com elevadas taxas de analfabetismo e mortalidade infantil, num ambiente adverso que passa pelo problema da seca.

A Região Nordeste tem cerca de 1.500.000 quilômetros quadrados de área e nove estados litorâneos que totalizam, aproximadamente, 3300 Km de costa, dota-se de um marketing que enfatiza suas belezas, principalmente a praia e o sol, paisagem perfeita. Sua população foi estimada com base no censo de 1991 em 45,3 milhões de pessoas. Alguns indicadores revelam a situação sócio-econômica da região, que conta com menos de 52% das casas conectadas à água potável; menos de 8% das casas conectadas a sistemas de esgoto, sendo tratado somente 4% do esgoto coletado; e um número estimado de 23 milhões de pessoas vivendo abaixo do nível da pobreza (BND, Prodetur-NE:1995)

Tanto o PRODETUR como as Políticas de Megaprojetos são excessivamente criticadas pelos inúmeros impactos sociais e ambientais que ocasionam e por não revelarem em suas efetivas ações a preocupação com a população local. Segundo Cruz (2002, p.156)

A política de megaprojetos e Prodetur-NE são exemplos nacionais de um processo mundial de expansão das fronteiras espaciais do turismo, da apropriação privada de espaços movida pela atividade turística, da transformação do espaço em

mercadoria, do triunfo do valor de troca em relação ao valor de uso do espaço e de uma intrigante supremacia do turismo – na competição com outras atividades produtivas – que tem por finalidade a construção e reconstrução do espaço para seu uso.

O PRODETUR é um programa que tem continuidade no governo Fernando Henrique Cardoso e se transforma no atual governo em PRODETUR II que pretende viabilizar projetos anteriores, cuja verba destinada não tenha sido suficiente e o PRODETUR III voltada para a capacitação de mão de obra e a geração de emprego.

Embora a OMT estabeleça que antes de dar início a qualquer projeto turístico devem ser efetuadas análises econômicas, sociais e ambientais, a avaliação dessa política do PRODETUR sempre foi duvidosa, sem uma efetiva preocupação com a qualidade de vida da população local e com os inúmeros impactos que poderia causar. Utilizaram-se indicadores de caráter quantitativos para definir que o turismo era um elemento propulsor de desenvolvimento.

Muitas são as conseqüências dessa atividade desenvolvida sem planejamento, sem estudos de impacto, de forma absolutamente incipiente:

Especulação Imobiliária: valorização das terras em função dos empreendimentos turísticos e da chegada da infra-estrutura, juntamente com o aumento dos impostos, o que culmina na expulsão da população local ou simplesmente na venda dos terrenos para especuladores, por valores irrisórios. Ou seja, a infra-estrutura do local demandada pelos empreendimentos se torna uma arma contra população local.

Há determinadas regiões do país, principalmente a orla do Nordeste brasileiro, que já foram totalmente adquiridas por estrangeiros se constituindo em suas segundas residências que ficam desocupadas parte do ano se transformando em áreas praticamente desertas por longos períodos.

Subemprego/ empregos sazonais: embora o turismo seja considerado um campo de geração de empregos, principalmente para a população do local em que se desenvolve, pouco se questiona sobre a natureza desses empregos, muitos sazonais, com baixa remuneração (sempre inferiores à média do mercado de trabalho), operacionais repetitivos, sem oportunidade de ampliação de conhecimentos e desenvolvimento profissional.

Segundo o Ministério de Trabalho e Emprego (2001), entre 1999 e 2001 a economia brasileira cresceu em 5,31% e as ocupações turísticas tiveram redução em termos reais, além de pagar salários inferiores à média nacional. Os operacionais não recebem mais que dois salários mínimos.

A OMT na publicação *Introdução ao Turismo* (2001) enumera algumas das principais características do mercado de trabalho turístico em âmbito mundial:

- Elevada porcentagem de trabalhadores em meio período, temporários e ocasionais.
- Significativa presença de mulheres com contratos de meio período em hotéis e restaurantes, poucas em cargo de grande responsabilidade.
- Presença de trabalhadores estrangeiros com contrato de meio período.
- Grande número de jovens com escassa qualificação ou estudantes empregados no setor esporadicamente, muitos de forma clandestina.
- Menor retribuição que em outros setores econômicos
- Maior número de horas semanais trabalhadas para os empregados do setor, com horário e turno de trabalhos especiais
- Grau de sindicalização inferior a outros setores.

Degradação ambiental: são muitos os impactos ambientais ocasionados pelo turismo. As paisagens sofrem alterações em virtude da construção de equipamentos e instalações para turistas. O turismo provoca trânsito, poluição sonora e visual além da depredação da natureza, o acúmulo desmedido de lixo e pode acelerar a extinção de determinadas espécies animais que já se encontram ameaçadas.

A degradação ambiental provocada pelo turismo é um paradoxo para uma atividade que sobrevive dos recursos naturais, e que faz das belezas naturais de uma localidade seu produto mais viável.

Transformações nas manifestações culturais: o turismo promove um fenômeno que extrapola a simples transformação das manifestações culturais, o que seria um processo de sua própria natureza. O que se observa é uma completa ressignificação dessas manifestações, que quase sempre atende a interesses do mercado. Um exemplo pode ser apontado por Figueiredo (1999, p.219) referindo-se ao Carimbó, dança de roda comum no município de Soure, Ilha de Marajó, no Pará:

Através da atividade turística, podemos perceber algumas modificações. O Carimbó agora já não é dançado nas festas da comunidade, e sim realizado nos salões de hotéis ou em festivais programados; o lazer do caboclo já é agora trabalho, pois dança para ganhar dinheiro (cada apresentação é paga); o ritmo torna-se rápido; os turistas são chamados para participar; enfim, o que antes era lazer, dançado em todas as festas, transforma-se em espetáculo, em que cada apresentação precisa de uma produção ainda que pequena.

Dependência: ocorre principalmente quando a comunidade reduz o turismo a sua única atividade econômica deixando de lado o desenvolvimento de outras frentes e

desprezando a possibilidade dessa atividade entrar em decadência. Sobre esse fenômeno Ruschman (1997, p.49) destaca:

o grande movimento de pessoas dos países economicamente desenvolvidos para os destinos oferecidos pelo terceiro mundo, dá origem a algumas condições que caracterizam um novo tipo de colonialismo, uma vez que os países em desenvolvimento passam a ter uma grande dependência dos fluxos turísticos do primeiro mundo, a ponto de criar mecanismos internos para facilitar a vinda dos turistas (e dos investimentos estrangeiros), negligenciando, assim, entre outros aspectos, o dos cuidados com o meio ambiente.

Banalização da Pobreza: são muitas as propostas de excursões para visitas a favelas, grupos carentes. Há uma espécie de espetacularização da pobreza e o nativo passa a ser visto como um objeto nesse cenário. Referente a essa questão, Ouriques (2005) aborda notícia de O Estado de São Paulo 28/07/2003, sobre a agência Global Exchange especializada em pacotes alternativos:

o estrangeiro visitará o MST (Movimento dos Sem-Terra), considerado pelos organizadores da viagem como o maior movimento social da América Latina. O pacote inclui ainda encontros com organizações que cuidam de crianças de rua, que falarão aos turistas sobre a violência da polícia, tráfico de drogas e turismo sexual.

O autor observa ainda que tem sido comum a transformação das Comunidades da periferia, e de sua condição de comunidade excluída em atrativos turísticos.

Dessa forma desde que haja visitação turística, a pobreza não precisa ser erradicada, os barracos não precisam ser substituídos por habitações dignas, a eletricidade e a água não precisam ser instaladas e o esgoto pode continuar correndo a céu aberto, pois agora fazem parte do cenário vendido pelo “turismo de realidade”. (Ouriques:2005 p. 144)

Prostituição: o desenvolvimento do turismo em determinadas regiões proporciona a criação de áreas de prostituição que facilitam a busca dessa atividade como alternativa de renda bastante interessante para a população local que não tem outras oportunidades de inserção no mercado de trabalho ou sobrevive com baixos salários. Muitos turistas estrangeiros vêm ao Brasil em busca do estereótipo do sexo fácil. Há ainda a forte presença no país da prostituição infantil e do tráfico de mulheres para o exterior para a prostituição.

O próprio Ministério do Turismo reconhece a problemática das políticas de turismo até então desenvolvidas no país:

As políticas voltadas à promoção do turismo – calcada em pacotes pré-formatados, em fretamentos aéreos e em estruturas hoteleiras de grande porte, principalmente resorts, que, naturalmente, favorece somente a grandes corporações privadas como cadeias hoteleiras, transportadoras aéreas e grandes operadoras turísticas – constituem modelo concentrador de renda cujos impactos sociais e ambientais avaliados pelo custo total, terminam sendo negativos. A renda gerada pelo turismo

é, geralmente, apropriada pelos grandes centros que exportam seus produtos e serviços para os destinos turísticos, enquanto são nesses que os principais impactos sociais e ambientais ocorrem. Além disso, esse modelo concentrador não valoriza o local e contraria as principais tendências do “mercado turístico mundial”, caracterizados pela busca da experiência, pela personalização dos pacotes e pela segmentação. (Mtur:2005, p.23)

As transformações do espaço ocasionadas pelo desenvolvimento do turismo são cada vez mais evidenciadas e como se pode perceber ocorrem de forma desordenada sem regulação do Estado e sem controle da sociedade civil que sofre diretamente os impactos. A cidade turística tem se revelado um espaço de exclusão social da população carente e favorecimento de grupos empresariais, muitos deles estrangeiros.

O produto turístico apresenta determinadas peculiaridades que exigem uma visão holística em seu processo de planejamento. É preciso considerar que sua constituição baseia-se em

um conjunto de componentes capazes de satisfazer as motivações e expectativas de um segmento de mercado determinado. É composto por recursos (natureza, cultura viva, vestígios, equipamentos de ócio adicionado aos serviços e equipamentos turísticos em geral) que permitem ao visitante satisfazer suas necessidades básicas e utilizar os atrativos do destino. (Machin, 2001, p.28)

Nesse sentido é de fundamental importância que a sociedade civil discuta suas possíveis formas de intervenção no espaço e como se inserir no processo de desenvolvimento local.

O PRODETUR, nos últimos cinco anos, trouxe a proposta da formação dos Conselhos dos Pólos Turísticos que decidem sobre o desenvolvimento do turismo em uma determinada região, projetos e destinos de pequenas empresas, atrativos, produtos, equipamentos e serviços, do qual participam educadores, governos, líderes sindicais, agricultores, instituições religiosas, entre outros.

Por outro lado, nem sempre ocorre a representação de interesses múltiplos de vários segmentos da sociedade civil nos conselhos gestores. Alguns grupos atrelados ao poder e controle sobre o desenvolvimento econômico muitas vezes tornam-se hegemônicos. Nesse sentido Silveira (2002, p. 96-97) caracteriza

a distinção entre participação ampla em todos os estágios do processo de planejamento, implementação e controle de ações de desenvolvimento, e a simples manipulação de recursos humanos para implementação de projetos, programas ou planos turísticos concebidos de fora e impostos à população de forma mais ou menos autoritária.

Há várias formas de participar de um processo; os figurantes de uma telenovela, por exemplo, são membros participantes de um roteiro, no entanto contribuiriam apenas com

suas imagens. Os atores por sua vez, participaram seguindo roteiros pré-determinados. O autor e o diretor, por sua vez, tiveram sua participação na construção da história e assim ela acontece porque foi por eles determinada.

Quando se discute planejamento participativo é importante definir que se trata da elaboração conjunta de um instrumento que vai nortear uma intervenção promotora de mudanças, em maioria estruturais. É necessário, portanto, como afirma Bordenave (1999), distinguir a verdadeira participação da simples consulta ao povo.

Não se trata de um momento em que se buscam aprovações para intervenções já propostas e elaboradas por uma equipe técnica governamental, mas de um momento de nascimentos e percepções conjuntas das necessidades de intervenções, de como elas devem ser realizadas e monitoradas.

O Planejamento Participativo é um instrumento, antes de tudo, de caráter educativo, pois é com o exercício da participação é que se aprende a participar. Sua proposta é o estímulo inicial para que o grupo se motive a lançar um olhar questionador para seu cotidiano, identificando problemas, caracterizando as inter-relações entre esses problemas, identificando dificuldades e as responsabilidades coletivas nesse processo.

Segundo Demo (1996, p.45),

tendo a organização do grupo como estratégia, o planejamento participativo se constitui pela formação da consciência crítica e autocrítica na comunidade, através da qual se elabora o conhecimento adequado dos problemas que afetam o grupo. A comunidade – com seu saber e em consórcio com o saber técnico, um posicionamento crítico diante da realidade e dentro de um contexto planejado e em comum, identifica e prioriza os problemas – formula estratégias concretas de seu enfrentamento e encontra caminhos alternativos e propostas de negociação.

Uma gestão democrática de projetos traz em seu cerne uma concepção de participação e envolvimento político se constituindo em um palco para o permanente exercício de cidadania. Trata-se da possibilidade da constituição de espaços de construção e reconstrução da análise das relações cotidianas e das condições sócio-culturais por meio do exercício de um olhar crítico apurado das peculiaridades dos problemas, anseios, expectativas que, às vezes, passam despercebidas.

Segundo Telles (1994, p.12) o que emerge em cena é

uma nova contratualidade construída em uma negociação que define a medida que baliza a relação conflitiva dos interesses, os ganhos relativos das partes, e o conjunto dos compromissos e responsabilidades, mutuamente acordados, nos usos dos recursos públicos dos quais dependem os resultados do próprio acordo. É nesse sentido que essa contratualidade também redefine as relações entre o público e o privado.

O processo de descentralização e a promoção de canais de ação direta do governo junto à população é uma tarefa complexa da construção da democracia e requer mudanças na concepção de gestão pública, não só dos agentes governamentais, na forma de se relacionar com o cidadão em geral, mas do próprio cidadão que vem de uma tradição de imposição das ações do Estado e do seu não reconhecimento como agente atuante na política.

O planejamento participativo consiste na análise conjunta de situações concretas do cotidiano, por diversos atores, na percepção dos problemas e na busca conjunta de alternativas e soluções.

Dessa forma um projeto deve trazer, em suas origens, metodologias que possam conduzir essa interação da população envolvida com o órgão de gestão; formas de construir parcerias na condução conjunta de soluções e no atendimento das principais demandas do grupo. Trata-se de uma condição *sine qua non* para a própria sustentabilidade de um projeto

Os Dilemas da Participação

O próprio processo e formação do Estado Brasileiro é contraditório com os princípios da participação popular. Para Schwartzman, a formação do Estado Brasileiro se dá em um processo dual constituindo-se de um lado o modelo patrimonialista de dominação e de outro um modelo racional atrelado a modernidade, diante do qual a própria questão da legalidade perde o sentido tornando-se artificial no contexto.

No cenário político há uma confusão entre esfera pública e esfera privada, e interesses pessoais de determinados grupos são privilegiados em detrimento de outros sendo que dessa forma possibilita – se a manutenção de poder.

O modelo patrimonial ocorre sem a mediação dos grupos sociais organizados ou da representação de interesses diversificados, ou seja o que se tem é um sistema de cooptação com uma permanente negociação do Estado com os diferentes grupos sociais, oferecendo ou não determinados privilégios e favorecimentos Trata-se da constituição de um sistema absolutamente clientelista em que não existe ou não se faz prevalecer nenhuma forma de contrato social.

... o mecanismo principal que faz funcionar esse sistema é o clientelismo (as prebendas são primeiro degrau de uma série de hierarquias clientelísticas) Este sistema de trocas horizontais e verticais de bens que para uma concepção mais racional e moderna da vida social e política são bens públicos, é contraditório com a vigência de um estado de direito, da cidadania e de toda a accountability (O'Donnel, 1988, p.66)

Diante desse quadro, pensar a participação popular é pensar na ruptura de um sistema absolutamente arraigado na cultura política brasileira, ou em algo que tem se travestido de ruptura mas que se constitui na prevalência das formas de dominação. Benevides (1991) ao discutir as relações de poder e as demandas das novas políticas pela participação popular ressalta a questão da “representação teatral do poder diante do povo”, que passa a considerar que as relações aparentemente se transformaram, mas na verdade o que ocorre é mera ficção. Discutir a participação popular, portanto é algo extremamente complexo e requer um olhar sensível, capaz de perceber e compreender as mazelas do poder.

O problema principal com os Estados de base neopatrimonial não é que eles mantenham o povo em situação dependente e alienada, mas principalmente, que todas as formas de organização social que eles geram tendem a ser dependentes do poder público e orientadas para a obreção dos seus favores. O simples transbordamento das estruturas de dominação mais tradicionais, e a criação de novas formas de organização política e social, não garante que este padrão de comportamento não vá se reproduzir. (Schwartzman, 1988, p. 23)

É preciso considerar as peculiaridades do país. No Brasil vive-se um fenômeno bem mais preocupante que o da exclusão social, aquilo que Giddens (2004, p. 265) denomina exclusão política:

Uma participação política ativa pode estar fora do alcance dos indivíduos socialmente excluídos, aos quais podem faltar informações, as oportunidades e os recursos necessários para o envolvimento no processo político. Fazer lobby, participar de comícios e comparecer a reuniões políticas, tudo isso exige um grau de mobilidade, tempo e acesso a informações que podem estar faltando em comunidades excluídas. Tais desafios crescem em espiral, à medida que as vozes e as necessidades dos socialmente excluídos não conseguem ser incorporadas às agendas políticas.

A exclusão política da população torna muito simples a barganha e o favorecimento de determinados atores em detrimento de outros. Além de um Estado com bases patrimonialistas de estruturação do poder, vários elementos, além dos fatores técnicos de planejamento e condução de oficinas, dificultam esse processo e interferem para que se possam colocar em prática os caminhos propostos pelas metodologias e se obter êxito, ou seja a representação e a participação da população envolvida com o desenvolvimento do turismo. Dentre eles é importante destacar:

- Ausência de Educação Patrimonial: Falta a população princípios de valorização do patrimônio material e imaterial, dos saberes e das práticas cotidianas, da história e do processo de formação do espaço, sendo que as relações com o local têm se revelado absolutamente descartáveis.

- Desconhecimento pela comunidade local do que é o turismo e suas implicações: O desenvolvimento do turismo é um fenômeno recente no Brasil e a população desconhece seus impactos, seus efeitos diretos e indiretos, muitas vezes não atribui devida importância à atividade, se sente incapaz de discutir e opinar ou não percebe a necessidade da discussão.
- Ausência de uma cultura política: Tanto a população envolvida como os organizadores das oficinas sofrem com a falta de prática do processo de participação, uma vez que o fenômeno é recente no país. Isso resulta na não atribuição da importância devida ao processo. A população muitas vezes se nega a participar caracterizando o evento como desperdício de tempo, ou considerando que tomar decisões é papel do governo.
- Propostas sedutoras atreladas ao capital: Os investidores fazem propostas sedutoras à população, principalmente com relação à especulação imobiliária e geração de emprego que muitas vezes são mais estimulantes que as “chamadas” para as discussões coletivas.
- O descrédito da população com projetos anteriores não desenvolvidos: Muitas vezes inúmeras oficinas se realizam simultaneamente e as pessoas são chamadas à discussão o que demanda tempo e dedicação sem trazer retorno. A população sofre com uma seqüência de projetos que se iniciam e se não se concretizam, sente-se desrespeitada em seus anseios e expectativas. Isso gera um descrédito muito grande desestimulando o envolvimento e a participação.
- Cultura da violência: No Nordeste brasileiro é comum o controle das ações dos grupos menos favorecidos por meio de ameaças físicas e psicológicas, sendo que o controle sobre a participação popular se dá pela geração e propagação do medo generalizado.

Considerações Finais

Participar da elaboração de um diagnóstico significa participar da busca pelas riquezas de um lugar, de suas potencialidades e também de suas fraquezas. A maior riqueza de um lugar é o seu povo, sua gente. Portanto, um diagnóstico social participativo é a busca do povo por si próprio, é a comunidade em movimento conhecendo sua história, suas lutas, suas vitórias e derrotas. É também o esforço de uma comunidade em saber com quem se relaciona, e assim reconstruir sua identidade. Porque só quando uma comunidade conhece sua própria força, a poderá usar para transformar-se em um lugar melhor de se viver. (Bernat & Costa, 2004, p. 06)

Percebe-se que, na maioria das vezes, oficinas de participação popular são realizadas como meras etapas de projetos a serem cumpridas, para que conste que a população foi devidamente consultada e se eliminem empecilhos para obtenção de recursos em projetos que, muitas vezes, atendem às necessidades específicas de determinados grupos hegemônicos.

O que se observa é que

Muitas entidades públicas e privadas consentem na participação dos cidadãos, pois muitas vezes os resultados precisam ser apresentados a bancos de financiamento internacionais, além de serem mostrados nas campanhas políticas das eleições seguintes, fato bastante conhecido na história brasileira. (Beni, 2006, p. 63)

Sendo assim, proporcionar a “co gestão” de um projeto a determinada população torna-se uma necessidade para a aprovação de verbas e financiamentos oriundos de órgãos internacionais e algumas vezes o processo de participação é imposto ou até mesmo forjado.

Como afirma (Graziano, 2000, p. 14),

para fortalecer o poder de novos atores sociais emergentes: é preciso criar novos mecanismos de participação das populações locais que vão muito além de se nomearem ‘conselhos de desenvolvimento’ para opinarem sobre o destino das verbas repassadas às prefeituras municipais

Não se trata, portanto, simplesmente da escolha de uma metodologia ou de outra, mas de definir posturas diante da condução dessa metodologia, compromissos éticos com as propostas e principalmente olhares críticos diante da prática. A metodologia é apenas um assessorio diante da complexidade do real, um instrumento nas mãos dos sujeitos que nem sempre definiram com clareza suas metas e rumos.

A forma imposta como ocorre o processo de planejamento participativo, a ausência de discussão e compreensão das políticas que são os verdadeiros elementos condutores de qualquer processo de planejamento, tem gerado projetos em que a população é mera executora e que acaba por se surpreender com resultados muitas vezes decepcionantes.

O que se observa é, que diante da atividade econômica com tantos impactos negativos e que tantas mudanças estruturais ocasiona no espaço, o efetivo planejamento com a participação e a inclusão da sociedade local têm se revelado um fenômeno complexo. Dessa forma, o planejamento participativo ainda permanece muito distante da prática cotidiana da gestão da cidade turística.

Bibliografia

- BENEVIDES, M. V. M. (1991) **A cidadania ativa: referendun, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática.
- BENI, M.C. (2006) **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph.
- BENI, M. C. (2000). *Política e Estratégia do Desenvolvimento Regional –Planejamento Integrado e Sustentável do Turismo*. In: Lage, Beatriz Geles e Milone, Paulo César. *Turismo: Teoria e Prática*, São Paulo, Atlas, pp. 165-171.
- BERNAT, V. e COSTA, M. J. (2004) **Diagnóstico Social Participativo: Um Guia de Elaboração**. Rio de Janeiro: Muito Especial.
- BORDENAVE, J. E. D. (2004) **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense.
- BORDENAVE, J.E.D. e CARVALHO H. M. (1997) **Comunicação e Planejamento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CRUZ, R. C. A. (2000). *Política de Turismo e Território*, São Paulo, Contexto.
- DAGNINO, E. (2004). *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* In: Mato, Daniel (coord), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas, Faces, Universidade Central de Venezuela, pp. 95-110.
- DEMO, P. (1996) **Educação e qualidade**. 3. ed. Campinas: Papirus.
- DEMO, P. (2005). *Miragem do Emprego - Boletim Técnico do Senac* [online], vol.01, n.01- janeiro/abril de 2005. Disponível em <www.senac.br/informativo/bts/index.asp> [consultado em 21/06/2006]
- FIGUEIREDO, S. L. (1999). *Turismo e Cultura: um estudo das modificações culturais no município de Soure em decorrência da exploração do turismo ecológico*. In: Lemos, A. (org.) *Turismo e Impactos Socioambientais*. 2ª ed. São Paulo, Hucitec, pp.207-222.
- GADOTTI, M. (1993) *Educação comunitária e Economia popular*. Cortez Editora, São Paulo.
- GIDDENS, A. (2005) *Pobreza, Previdência Social e Exclusão Social*. In: **Sociologia**, Porto Alegre, p.254-281.
- GRAZIANO, J. (2000) *Local sustainable developement: a new challenge for underdeveloped countries?* In: **What is maning of rural social sustainability?** of Xth World Congress of Rural Sociology, Rio de Janeiro, 30/07/2000.
- GUIA, W. M. (2007) *Turismo: geração de riqueza e igualdade de oportunidades*, In: **Diretrizes Políticas**. Disponível em <<http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>> Acesso em: 10 mar. 2007
- MACHÍN, C. A., (2001) **Marketing y Turismo: Introducción al marketing de empresas y destinos turísticos**. 2. ed. Madri: Editorial Síntesis S.A.

- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (2001). *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*. Brasília.
- MINISTÉRIO DO TURISMO – Mtur (2003). *Plano Nacional de Turismo: Diretrizes, metas e programas – 2003 /2007*. Brasília/DF:MT.
- MINISTÉRIO DO TURISMO – Mtur (2005). *Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza no Brasil*. Brasília/DF.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (2001). Em busca de um turismo socialmente responsável. [em linha] InformeTrabalho, no 39, junho de 2001. Disponível em <www.oit.org> [consultado em 02/03/2006]
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (1996). *Planejamento para o Desenvolvimento de Turismo Susatentável em nível municipal*. Madrid.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (2001). *Introdução ao Turismo*. São Paulo, Rocca.
- O'DONNELL, G. (1988) Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice.
- OURIQUES, H. (2005). *A Produção do Turismo-Fetichismo e Dependência*. São Paulo, Alínea.
- SILVEIRA, M. A. Planejamento Territorial de Dinâmica Local. In RODRIGUES, A. B. (Org.). **Turismo e desenvolvimento local**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- SCHWARTZMAN, S. (1998) **As bases autoritárias do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus.
- Weber, M (1970). *Lê judaïsme antique*. Paris, Plon, pp.99-101