

PLANO DIRETOR, MEIO AMBIENTE E TURISMO: a Experiência de Elaboração em Guaíra/PR.

Anna Carolina Vargas de Faria¹

Josias Rickli Neto²

RESUMO

Com a crescente valorização, nas sociedades urbanas, da vida em contato com a natureza, os espaços naturais têm sido capazes de desenvolver a atividade turística como uma “nova” estratégia de dinamização econômica com a conservação ambiental. Através da constatação de que o turismo, se planejado e gerido de forma adequada, contribui para a conservação ambiental, permitindo a manutenção e a sobrevivência de áreas especialmente protegidas com a sustentação econômica, procurou-se verificar até que ponto eram reais as condições do desenvolvimento da atividade turística em Guaíra, município do oeste do Paraná, sul do Brasil, com o aproveitamento da unidade de conservação - Parque Nacional da Ilha Grande. A realização deste estudo se insere no contexto de elaboração do Plano Diretor de Guaíra – PDG³. A implantação de um parque nacional condiciona o planejamento municipal e regional, tanto no que se refere ao uso e ocupação do espaço, quanto na elaboração de políticas públicas de interesse socioeconômico. As informações contidas no presente trabalho foram obtidas de fonte primária, como resultado do processo participativo, e de fonte secundária através do documento intitulado “Leitura da Realidade Municipal”. Desta forma observa-se a necessidade de alternativas de desenvolvimento econômico em equidade com as condições ambientais existentes e esperadas e, também, a necessidade de integração regional para efetividade da preservação ambiental e sustentabilidade da atividade turística.

PALAVRAS CHAVES: Planejamento, Plano Diretor Participativo, Turismo, Meio Ambiente, Desenvolvimento, Áreas de Interesse Turístico, Unidades de Conservação.

INTRODUÇÃO

O atual contexto, brasileiro e também global, tem demonstrado a complexidade para que os municípios que possuem unidades de conservação efetivem ações de conservação, sendo que a lógica mantida com as atividades tradicionais extrativistas e/ou de produção agrícola extensiva são incompatíveis com a nova situação, necessitando de alteração nos processos de produção e ocupação do espaço. A busca por alternativas de dinamização econômica, aliada a preservação ambiental, necessita fazer parte do debate do planejamento municipal.

¹ Turismóloga formada pela UNICENP, especialista em Gestão Social de Políticas Públicas pela PUC/PR, sócia cooperada da Ambiens Sociedade Cooperativa

² Biólogo formado pela UNICENTRO, sócio cooperado da Ambiens Sociedade Cooperativa

³ Os autores do artigo compõem atualmente, a equipe de elaboração do Plano Diretor de Guaíra.

Neste momento de elaboração, revisão dos Planos Diretores faz-se necessário que os gestores públicos e a população busquem as estratégias de desenvolvimento capazes de garantir a manutenção socioeconômica aliada a conservação do meio ambiente natural, contrapondo a problemática ambiental evidente na escala global.

Dentre as opções de diversificação das ações está o turismo, que pode ser introduzido de forma planejada em conjunto com os objetivos de conservação ambiental, contribuindo para a gestão de unidades de conservação. Entretanto, o rápido crescimento da atividade sem planejamento e regulamentação, principalmente em áreas naturais, tem gerado crescentes problemas, causados pelo uso indevido dos atrativos locais, através de atividades incompatíveis e/ou prejudiciais ao meio. Os destinos turísticos de maior sucesso na atualidade dependem de lugares limpos, ambientes protegidos e culturas valorizadas. Os locais que não dispõem destes atributos estão sofrendo uma diminuição na qualidade de vida local e na visita de turistas.

O Município de Guaíra, objeto do presente artigo, está localizado na área prioritária⁴ de desenvolvimento turístico do Estado do Paraná, incluído no programa de regionalização⁵ do turismo do governo federal. Apesar de apresentar um significativo potencial, principalmente na utilização dos recursos naturais para fins de desenvolvimento do turismo, atualmente não explora a atividade de forma a esta se caracterizar como um importante setor da economia local.

Aspectos como: (i) a singularidade dos bens socioambientais do município; (ii) a possibilidade da integração regional da oferta e da demanda com os municípios do Programa do Caminho Integrado do Lago de Itaipu⁶; (iii) a proximidade de um dos maiores centros receptivos do país⁷; e (iv) a localização estratégica do município; fazem de Guaíra um pólo potencial para o incremento da atividade turística, e conseqüentemente para a dinamização da economia.

Considerando que o turismo aliado a conservação ambiental pode ser um fator de desenvolvimento socioeconômico, propõe-se, no presente trabalho, analisar as possibilidades e limites que o Plano Diretor Participativo de Guaíra, enquanto instrumento de planejamento e gestão municipal, na relação dinâmica entre o do desenvolvimento turístico sustentável de Guaíra com base no contexto nacional e regional.

Desta forma, pretende-se problematizar a necessidade de vínculo do plano diretor com a atividade turística e a implantação e preservação de unidades de conservação, ampliando os impactos positivos destas para áreas além de seus

⁴ A definição da área prioritária é uma ação de todos os estados brasileiros, sob orientação do Plano Nacional de Desenvolvimento turístico que tem como princípio a regionalização do desenvolvimento da atividade.

⁵ O Programa de Regionalização do turismo é um modelo de gestão descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões. (Ministério do Turismo, 2007)

⁶ O programa, que teve início em 2002 e lançamento em dezembro de 2003, foi estruturado, principalmente, na parceria estabelecida entre o Sebrae, Itaipu Binacional, Conselho dos Municípios Lindeiros e Universidade Federal de Santa Catarina e FEPESE.

⁷ Foz do Iguaçu está localizada no extremo Oeste do Estado do Paraná, na fronteira do Brasil com Paraguai e Argentina. Faz parte de um dos maiores pólos de turismo da América do Sul, e seu principal atrativo é o Parque Nacional do Iguaçu. (Ministério do Turismo, 2007)

limites oficiais propiciando uma nova alternativa de renda compatível com a nova realidade proposta.

1. DESENVOLVIMENTO LOCAL E PLANEJAMENTO MUNICIPAL

O processo de urbanização acelerada e as inovações tecnológicas, aliadas às mudanças estruturais que vêm ocorrendo no cenário econômico mundial nas últimas décadas resultam, de um lado, em benefícios como uma maior possibilidade de interação entre povos e cidades, a sofisticação dos serviços, o aumento da qualidade e diversidade de produtos oferecidos à população. Por outro lado, o mundo passa por um processo de aumento da disparidade de renda, de exclusão social, precariedade do trabalho, que atinge não exclusivamente, mas com maior intensidade os países em desenvolvimento, como o Brasil. Estes efeitos negativos se manifestam claramente na produção do espaço, ameaçando os próprios efeitos positivos do processo de desenvolvimento.

Para contrapor a esta realidade os municípios, que a partir da constituição federal de 1988 passaram a ser entes federativos com mais autonomia administrativa e maior poder econômico e político, necessitam planejar seu desenvolvimento.

“Nesse sentido planejar se torna um imperativo, uma necessidade para transformação social. É por esse imperativo que surge a necessidade de um Sistema de Planejamento Municipal – que envolve o Plano Diretor, o Plano Plurianual, as Leis Orçamentárias e uma Estrutura política e institucional de Gestão – que estabeleça diretrizes, programas e ações adequadas às determinações constitucionais.” (FARIA, 2006)

O ato de planejar não tem fim, ou seja, o planejamento não acaba na formulação de um Plano. Além do acompanhamento e avaliação contínua, realizados com a comunidade local, é necessário que periodicamente o plano seja revisto. Cabe ressaltar que os municípios brasileiros têm autonomia para planejar o desenvolvimento local, porém é necessário compreender que este está inserido em um contexto regional e nacional que também define metas e estratégias, as quais necessitam ser inseridas no projeto local, com o objetivo de fortalecer as regiões e de aperfeiçoar a utilização dos recursos públicos.

“Desenvolvimento local é um *processo endógeno* registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o *dinamismo econômico* e a *melhoria da qualidade de vida* da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da *mobilização das energias* da sociedade, explorando as suas *capacidades e potencialidades* específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.” (BUARQUE, 2002)

Segundo Flavio Villaça “os aspectos físicos territoriais (...) se caracterizam pelo fato de ser predominantemente da competência do governo municipal” e desta forma os planos devem se ater principalmente à definição de regras para a produção e ocupação do espaço. Apesar da compreensão que os planos físico-

territoriais influenciam diretamente na caracterização socioeconômica local, é necessário que o planejamento municipal avance no sentido de garantir políticas públicas inovadoras que propiciem o real desenvolvimento local. Neste sentido, políticas públicas, por exemplo de inclusão da população ao mercado de trabalho e de conscientização da conservação ambiental são de responsabilidade do poder público municipal, que deve e pode ter como suporte as diretrizes regionais e nacionais.

O planejamento, materializado em um plano, em uma lei para cumprir a função de transformação social, necessita ser politizado, o que significa ser realizado de forma participativa tanto nos processos de decisão quanto nos resultados esperados pela implantação do mesmo. Neste método, a comunidade precisa ser agente político, ou seja, participar do planejamento em todas as etapas de construção de um plano e não apenas ser consultada em momentos específicos, pois é fundamental sua efetiva intervenção no desenvolvimento social que se busca alcançar.

“O município tem uma escala territorial adequada à mobilização das energias sociais e integração de investimentos potencializadores do desenvolvimento, seja pelas reduzidas dimensões, seja pela aderência político-administrativa que oferece, através da municipalidade e instância governamental.” (BUARQUE,2002)

Considerando a necessidade e possibilidade de real articulação popular no planejamento, para um plano municipal ser efetivo, é importante reforçar o significado da função ideológica que possui um plano. Desta forma, a construção deve partir da compreensão dos princípios constitucionais de um Estado Democrático de Direito.

Caso não ocorra a efetiva participação social, cria-se uma expectativa para a comunidade ou compreensão de que algo é realizado de fora, por outras pessoas, dando margem a que se fortaleçam as relações paternalistas, ou de que o desenvolvimento é uma ação exógena, que independe da ação da comunidade. Neste sentido, há uma grande probabilidade de que algo possa acontecer por um período relativamente curto de tempo, sem que internamente comunidade se transforme. A população, ao invés de assumir compromissos com os projetos e de tomá-los justamente para si, ou de desenvolver meios de produção da vida material, mantém-se alienada, pois passa a ser detentora apenas de alguns conhecimentos que não lhe garantem um salto de qualidade no seu desenvolvimento.

1.1. PLANO DIRETOR MUNICIPAL E SUAS RELAÇÕES COM O TURISMO E MEIO AMBIENTE

O Plano Diretor Municipal é, segundo a Constituição Brasileira e o Estatuto da Cidade, o Instrumento Básico de (ou da) Política Urbana. Para tanto, deve estabelecer princípios, objetivos e diretrizes que visem à garantia da função social da cidade e da propriedade, do desenvolvimento sustentável municipal e da gestão democrática. Segundo Ambiens Sociedade Cooperativa “o *Plano Diretor é um processo de construção coletiva das diretrizes de produção do espaço municipal de maneira (i) sustentável (ii) democrática, (iii) socialmente justa (iv) integradora do urbano, rural e regional, a partir do pleno conhecimento*

dos aspectos ambientais, urbanísticos e socioeconômicos do município por todos os cidadãos”(Ambiens, 2007).

Para tanto, o Plano Diretor deve analisar as questões ambientais, urbanas e sócio-econômicas pela ótica da produção do espaço, identificando os princípios, os conflitos, instrumentos e os agentes que atuam nesta construção. Deve também, potencializar as vocações econômicas locais, de maneira sustentável, promovendo a inclusão social, tanto no âmbito municipal como no âmbito regional (Ambiens, 2007).

No inciso IV do artigo 41 do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº10.257/2001, coloca-se a obrigação prioritária na construção do Plano Diretor Municipal, entre outras, para cidades *integrantes de áreas de especial interesse turístico*. Desta forma delimitando a necessidade do planejamento, para áreas que tenham entre suas atividades, o turismo consolidado ou como perspectiva de crescimento econômico através do turismo, reconhecido regionalmente.

Como já mencionado o planejamento municipal tem historicamente uma relação estreita com o ordenamento e produção do solo, principalmente urbano, onde sua competência e instrumentos são mais efetivos. Porém pensando em um avanço, no que diz respeito ao planejamento de atividades econômicas, além de o ordenamento territorial ter uma relação direta com a economia municipal, deve-se avançar no sentido da adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites ambientais, sociais e econômicas, como também, o incentivo do desenvolvimento de atividades compatíveis com a realidade municipal.

Desta maneira, o tratamento da produção do espaço no seu viés mais amplo, que reconhece que "produzir significa tirar da natureza os elementos indispensáveis à reprodução da vida", (SANTOS: 1996, p.161) ou seja, produzindo o homem está ao mesmo tempo produzindo o espaço, já que no ato de produzir ele está modificando a natureza. Observa-se desta forma a movimentação econômica, social e ambiental, estabelecida na produção do espaço, e as relações intrínsecas que podem ser formadas a partir do planejamento municipal.

Com relação ao meio ambiente a ação do Plano Diretor é mais direta, considerando o "meio ambiente" como a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e sócio-culturais. Desta forma, a análise do meio cobra um sentido relativo, contextual estratégico no processo político de supressão das "externalidades do desenvolvimento" que podem vir a ser a expansão urbana, exploração econômica da natureza, degradação ambiental, desigualdade na distribuição social dos custos ecológicos, a marginalização social entre outras (LEFF, 2006).

Dentro das discussões de elaboração do plano diretor a busca do ordenamento territorial compatível com as fragilidades ambientais, se faz essencial, porém, é importante o avanço na discussão de outros conflitos, principalmente com relação aos padrões de produção e consumo, as dinâmicas socioeconômicas e a proteção do meio ambiente.

Em relação ao processo político do planejamento municipal é importante destacar dois avanços que se teve com a aprovação do estatuto e das resoluções do Conselho Nacional das Cidades, primeiro em relação a

exigência dos espaços de participação popular e, segundo, no que se refere a continuidade de gestão atingida pelo Plano Diretor.

Cabe destacar o estabelecimento do prazo de vigência do Plano Diretor, pois historicamente os municípios brasileiros têm passado pela descontinuidade do processo administrativo em decorrência da tomada de poder por outro grupo gestor. O Plano Diretor deve ser re-elaborado em dez anos com as revisões definidas em lei, sendo a participação popular fundamental no debate para a construção do plano.

2. MUNICÍPIO DE GUAÍRA/PR: PLANO DIRETOR, TURISMO E MEIO AMBIENTE.

O Município de Guaíra localiza-se na mesorregião do oeste paranaense, composta por 50 municípios, possuindo uma área de 22.840 Km² e população de 1.138.582 habitantes, segundo censo de 2000 (IBGE), com 81,6% desta população residindo em áreas urbanizadas. Nesta região destaca-se Foz do Iguaçu como o principal centro receptivo, onde estão presentes os atrativos de maior representatividade regional e nacional: hidrelétrica de Itaipu Binacional e o Parque Nacional do Iguaçu, que no ano de 2005 recebeu mais de um milhão de visitantes, sendo o 6^o destino mais visitado no Brasil no ano de 2003⁸.

A mesorregião oeste do Paraná é caracterizada pelo grande potencial hídrico com a presença de duas grandes bacias hidrográficas, dos rios Paraná e Iguaçu. Esse potencial foi determinante para o desenvolvimento econômico da mesorregião, pela implantação de usinas de geração de energia – hidrelétricas. O rio Paraná, com extensão total de 4.695 km, destaca-se pela presença da barragem de Itaipu, formação do lago da maior usina hidrelétrica das Américas. Por estas alterações, decorrentes dos alagamentos ao longo do rio, a região é caracterizada pela paisagem predominantemente hídrica formando extensas áreas de lamina de água.

A mesorregião tem a economia atualmente voltada para a agricultura extensiva e extrativismo. Considerando a pressão histórica exercida pelo desmatamento sobre os recursos florestais, inicialmente para fins madeireiros e posteriormente para na pecuária e posteriormente agricultura, restaram de cobertura florestal aproximadamente de 26,4 mil ha, que corresponde a 12% da cobertura vegetal original (IPARDES, 2004). De acordo com os Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Paraná - PRDE (2006), a pressão sobre esta área ocorreu mais intensamente entre 1965 e 2002, com o maior decréscimo da cobertura vegetal da região. O mesmo plano aponta na região atualmente pela a diminuição da fauna, aumento do risco de extinção de espécies da fauna e flora paranaense e também, a necessidade da recuperação dos ecossistemas locais.

No que se refere ao desenvolvimento da atividade turística o Município de Guaíra, está localizado na área prioritária⁹ de desenvolvimento turístico do

⁸ Fonte: <http://www2.fozdoiguacu.pr.gov.br/turismo/default.aspx?opcao=2>, consulta em 10 de maio de 2007.

⁹ A definição da área prioritária é uma ação de todos os estados brasileiros, sob orientação do Plano Nacional de Desenvolvimento turístico que tem como princípio a regionalização do desenvolvimento da atividade.

Estado do Paraná, inserido no programa de regionalização¹⁰ do turismo do governo federal. Apesar de apresentar um significativo potencial, principalmente na utilização dos recursos naturais para fins de desenvolvimento do turismo, atualmente não explora a atividade de forma a esta se caracterizar como um importante setor da economia local.

Aspectos como: (i) a singularidade dos bens socioambientais do município; (ii) a possibilidade da integração regional da oferta e da demanda com os municípios do Programa do Caminho Integrado do Lago de Itaipu¹¹; (iii) a proximidade de um dos maiores centros receptivos do país¹²; e (iv) a localização estratégica do município; fazem de Guaíra um pólo potencial para o incremento da atividade turística e conseqüentemente para a dinamização da economia. Portanto, Guaíra é considerada *local de interesse turístico*.

Neste contexto geral, o município de Guaíra, em convênio com o Ministério do Turismo, está passando pelo processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Guaíra/PR – PDG. O edital de licitação, para a elaboração do PDG, construído pelos gestores locais em colaboração com os agentes públicos do ministério, teve como objeto, a “contratação de Empresa de consultoria especializada para a atualização do Plano Diretor de acordo com o Estatuto da Cidade, levando em consideração a política regional de turismo”.

Atualmente o PDG esta na fase de construção da legislação básica municipal, a qual compreende a formulação de três códigos: (i) Código de Desenvolvimento Urbano Ambiental, a qual incorpora a lei do Plano Diretor (ii) Código de Obras e (iii) Código de Postura.

Seguindo os conceitos de Plano Diretor, já mencionados, adotados pela Ambiens Sociedade Cooperativa, a construção de um Código de Desenvolvimento Urbano Ambiental resulta da proposta de construção de um planejamento de gestão integrada do desenvolvimento municipal, com base em princípios, estratégias e instrumentos que devem constituir um plano de estado, orientando ano a ano os planos e programas de governo. A proposta contrapõe o planejamento urbano fragmentado, onde historicamente as leis de plano diretor tornam-se “cartas de intenções” ou de princípios, detalhado e fragmentado posteriormente conforme políticas setoriais, departamentos ou secretarias específicas.

Para tanto já foi elaborada a Leitura Técnico-Participativa, (realidade existente); o Quadro Prospectivo com a definição da “Realidade Desejada” do município, que se consolidou na forma de “Princípios e Políticas” de desenvolvimento municipal. Os princípios são pressupostos gerais indicativos da esfera de possibilidade e de limite das ações a serem desenvolvidas no Município, ou seja, se refere ao projeto coletivo de sociedade, de transformação social para Guaíra.

¹⁰ O Programa de Regionalização do turismo é um modelo de gestão descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões. (Ministério do Turismo, 2007)

¹¹ O programa, que teve início em 2002 e lançamento em dezembro de 2003, foi estruturado, principalmente, na parceria estabelecida entre o Sebrae, Itaipu Binacional, Conselho dos Municípios Lindeiros e Universidade Federal de Santa Catarina e FEPESE.

¹² Foz do Iguaçu.

A definição da fundamentação principiológica do plano que é a base para o debate da práxis do planejamento, foi realizado em conjunto com a população por meio das oficinas territoriais e audiências públicas do plano. Portanto, ficou definido para Guaira que os princípios que nortearão o plano diretor e demais planos de desenvolvimento municipal, são:

I - função social do município e da propriedade urbana e rural;

II - desenvolvimento sócio-econômico sustentável;

III - universalização dos direitos sociais;

IV - equidade, dignidade, cidadania e diversidade cultural;

V - conservação do equilíbrio ecológico;

VI - gestão pública eficaz e democrática.

Para melhor compreensão dos conceitos citados acima, em relação ao objeto desde artigo que se estabelece na relação do plano diretor com o desenvolvimento turístico e conservação ambiental, vale ressaltar os significados, que estarão descritos em lei, em relação aos princípios segundo, quarto e quinto.

Entende-se por desenvolvimento socioeconômico sustentável “*a articulação do desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente, visando à redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida da população, valorizando a mão de obra e as potencialidades locais*”.

Enquanto a equidade, dignidade, cidadania e diversidade cultural é entendida como “*o respeito e o reconhecimento às diferenças, a formação plural, a sociabilidade, as manifestações culturais, históricas, artísticas, que promovam a inserção social e cultural*”.

Já a conservação do equilíbrio ecológico é definida como “*a perpetuação das espécies e conservação do seu meio, através das dinâmicas naturais, considerando a produção do espaço urbano e rural de forma ambientalmente sustentável*”.

2.1. PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE GUAÍRA E AS QUESTÕES AMBIENTAIS

Com relação às condições de conservação do ambiente natural em decorrência da produção do espaço em Guaira, nota-se uma modificação histórica com o estabelecimento dos colonizadores, refletida nas construções, na diversidade cultural e construída, desta forma também, na fragmentação da vegetação, substituição e modificações nos habitats para o cultivo agrícola e atividades extrativistas.

A produção do espaço e apropriação do meio ambiente natural se deu pela substituição em grande parte de áreas de nativa vegetação por áreas antropizadas, com uso intensivo de agricultura anual mecanizada, basicamente constituída por soja e milho. Dessa forma 72% do solo municipal é utilizado intensamente por atividades antrópicas, restando apenas 28% que apresenta outros usos, seja de vegetação nativa ou corpos de água. Desta forma, no município de Guaira, dos 56.061,45 ha restaram de cobertura vegetal apenas 16,84%, que são remanescentes de florestas em regeneração e vegetação de

várzea, principalmente em áreas próximas a leito de rios ou terrenos de alta declividade.

O meio ambiente natural de Guaíra representa uma extrema importância biológica e beleza cênica. Está presente, principalmente no complexo de ilhas e várzeas formado no Lago Itaipu, proporcionando o reconhecimento nacional por meio da formação de uma unidade de conservação de esfera federal que é o Parque Nacional da Ilha Grande. Atualmente, este patrimônio socioambiental é pouco valorizado e pouco compreendido como bem socioambiental pelos municípios, além de ser raro o uso dado pela atividade turística.

Por tanto, a expressão ecológica que proporcionou a delimitação de unidades de conservação, é observada somente nas margens do lago do Itaipu, onde a preservação das matas foi condicionada pela lei, e em parte no complexo de ilhas do lago. No interior do município existe o predomínio de agricultura mecanizada tradicional, onde o cultivo é feito extensivamente, sobrando poucos fragmentos de vegetação nativa.

No caso de Guaíra para o desenvolvimento do turismo é importante destacar que não basta preservar somente o parque, pois o mesmo não seria capaz de atrair um fluxo interessante para a dinamização da economia local e regional. Outras áreas necessitam ser qualificadas para que se tornem produtos turísticos. Este entendimento está colocado no debate de elaboração do PDG por parte dos municípios e gestores públicos que compreendem a importância do patrimônio socioambiental de Guaíra e região.

Entretanto, a atual configuração da produção agrícola, que utiliza grandes extensões de terra para a monocultura, com baixa diversificação da produção, torna a paisagem monótona e sem atratividade para visitação. As áreas lindeiras ao Lago de Itaipu também estão perdendo a mata nativa pelo atual modo de produção, o que prejudica, a médio e longo prazo, a apropriação da paisagem para fins turísticos, que neste caso é em grande parte dependente da qualidade ambiental.

A falta de valorização do ambiente natural e das unidades de conservação em Guaíra, se dá por parte dos gestores e moradores locais. O que significa que são poucos os que buscam a alteração da atual lógica de produção e exploração dos recursos naturais. A busca de alternativas econômicas que respeitem a conservação ambiental, como o caso do turismo, é pouco incentivada nas políticas públicas locais. O desenvolvimento do ecoturismo pode alterar a atual configuração da economia e os resultados, tanto econômicos quanto ambientais, só serão percebido a médio e longo prazo.

Outra questão importante é a insustentabilidade tanto ambiental quanto turística caso estes temas sejam tratados somente no âmbito municipal. São estas duas questões que necessitam da discussão de políticas regionais, combinando ações das esferas local, estadual e nacional, para que realmente sejam efetivas e cumpra os objetivos pelas quais foram propostas. Isto obriga a pensar nas relações de interdependência e multicausalidade entre os processos sociais e ecológicos que condicionam o potencial produtivo dos recursos de uma formação social, seus níveis de produtividade e as condições de preservação e regeneração dos recursos naturais.

Com relação ao meio ambiente natural local, políticas formuladas no processo do Plano Diretor e pactuadas em audiência pública, apontam para a possibilidade de mudança debatidas pelos cidadãos municipais. Tais políticas são:

- (i) Planejamento ambiental visando a preservação, recuperação e conservação do meio ambiente natural nas áreas urbanas e rurais;*
- (ii) Gestão pública efetiva das atividades de uso e ocupação do solo para garantia da qualidade ambiental e ordenamento territorial;*
- (iii) Incentivo a sensibilização e a conscientização com objetivo de promover a valorização, a preservação e a conservação do ambiente natural e dos bens histórico-culturais através da educação ambiental.*

Nesse sentido foram apontados avanços no tratamento da questão, que aparece como um dos objetivos do Estatuto da Cidade, quando se refere ao meio ambiente, com a finalidade de planejamento para se alcançar a cidade sustentável, pensando não somente nas questões de equilíbrio dos ecossistemas naturais, mas na articulação entre as questões de desenvolvimento econômico e social.

Para tanto é preponderante a análise do meio ambiente como um bem socioambiental pensando na apropriação deste pela coletividade e nas estratégias de preservação das condições naturais, dependendo da sua relevância biológica ou paisagística. Outra análise importante é com relação aos conflitos socioambientais, referindo-se principalmente as relações sociedade-natureza, discutindo-se as questões políticas, econômicas e socio-culturais que se expressam nas condições físicas e biológicas do meio ambiente.

2.2. PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE GUAÍRA E O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

Como já citado no presente texto o Estatuto das Cidades exige a elaboração do Plano Diretor dos municípios inseridos nas “áreas de especial interesse turístico”. Para a compreensão do que são estas áreas é necessária a leitura da Lei Federal nº 6.513 de 1977 a qual foi regulamentada pelo decreto nº 86.176 de 1981, que dispõe sobre a criação das áreas e locais de interesse turístico.

Alguns dos critérios para definição das áreas ou locais de especial interesse turísticos são atributos considerados pouco concretos. Segundo a lei nº 6.513:

Art. 1º Consideram-se de interesse turístico as Áreas Especiais e os Locais instituídos na forma da presente Lei, assim como os bens de valor cultural e natural, protegidos por legislação específica, e especialmente:

I - os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico;

II - as reservas e estações ecológicas;

III - as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis;

IV - as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorram;

V - as paisagens notáveis;

VI - as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer;

VII - as fontes hidrominerais aproveitáveis;

VIII - as localidades que apresentem condições climáticas especiais;

IX - outros que venham a ser definidos, na forma desta Lei.

Portanto é possível verificar que há uma subjetividade no presente texto de lei, sendo o inciso segundo o que se refere a algo mais objetivo em termos de critérios técnicos.

Com o objetivo de caracterizar as áreas e locais de interesse turístico, a EMBRATUR, então órgão responsável pelo planejamento nacional da atividade turística, definia anualmente quais localidades teriam este caráter. Esta definição estava vinculada ao preenchimento do Roteiro de Informações Turísticas – RINTUR, cadastro alimentado pelos gestores municipais que tinha por objetivo definir os municípios que possuíam áreas ou eram de interesse turístico, para classificação e repasse de recursos para investimento no turismo.

De acordo com o inciso II da lei citada o município de Guaíra/PR é um local de interesse turístico, principalmente por ter em seus limites geopolíticos um Parque Nacional - o Parque Nacional da Ilha Grande. Dentro dos parâmetros relacionados na lei, pode-se dizer, ainda que de forma subjetiva, que Guaíra atende os incisos I, III, V e VI.

Esta metodologia que publicava anualmente um relatório dos Municípios Turísticos – MT e dos Municípios com Potencial Turístico – MPT, foi utilizada somente até 2002, último ano do Programa Nacional de Regionalização do Turismo - PNMT. Em 2003, quando criado o Ministério do Turismo, que implantou o programa de regionalização do turismo, as áreas passaram a ser delimitadas de forma regional estabelecidas em cada estado no convênio entre estado e união. Estas foram denominadas de “áreas prioritárias para o desenvolvimento turístico”, as quais passaram a se caracterizar como roteiros ou potenciais roteiros regionais. As áreas prioritárias seguem, na sua maioria, as determinações estabelecidas na lei e no decreto citado acima, definido que:

Art. 3º Áreas Especiais de Interesse Turístico são trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico.

Art. 4º Locais de Interesse Turístico são trechos do território nacional, compreendidos ou não em Áreas Especiais, destinados por sua adequação ao desenvolvimento de atividades turísticas, e à realização de projetos específicos, e que compreendam:

I - bens não sujeitos a regime específico de proteção;

II - os respectivos entornos de proteção e ambientação.

O processo de construção do PDG foi uma das ações previstas para o desenvolvimento do turismo na Área Turística de Foz do Iguaçu e região, selecionada como prioritária no Estado do Paraná no âmbito do Programa de desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil – PRODETUR/Sul.

As políticas de turismo foram construídas em oficina especial com o *trade* turístico, onde foi possível debater as especificidades da atividade turística de Guaíra e região. Todas estas políticas necessariamente precisam ser detalhadas em programas e ações, com recursos definidos estrategicamente para o fortalecimento da atividade. As políticas públicas propostas pelo plano foram:

I - fomentar as atividades relativas ao desenvolvimento do turismo municipal através do planejamento integrado setorial;

II - garantir a efetiva participação da população local e de todos os segmentos da sociedade nas instâncias decisórias;

III - incentivar a realização das produções culturais e de eventos científicos;

IV - realizar eventos que promovam a divulgação e a comercialização de produtos turísticos locais e regionais;

V - qualificar os atrativos existentes na região da Vila Velha;

VI - qualificar a paisagem urbana da região da Vila Velha e das áreas prioritárias de desenvolvimento turístico ;

VII - implantar e qualificar a infra-estrutura turística nas vias de acesso e nas áreas prioritárias de desenvolvimento turístico;

VIII - incentivar a dinamização do comércio e serviços para as atividades relacionadas ao turismo;

IX - estimular a qualificação do comércio e serviços das atividades relacionadas ao turismo;

X - estimular a criação de associações e cooperativas para incremento de serviços e produtos turísticos;

XI - promover e estimular a capacitação do poder público local e da sociedade para a atuação no setor de turismo;

XII - promover o turismo como veículo de educação ambiental;

XIII - fomentar a diversificação econômica na área rural por meio do desenvolvimento de produtos do turismo que promovam a conservação dos bens socioambientais;

XIV - promover programas de valorização e apropriação dos bens socioambientais.

Neste caso cabe uma diferenciação entre as distintas dimensões do planejamento. O plano diretor no que se refere ao desenvolvimento do turismo, não pode ser compreendido como um plano de turismo. O plano diretor tem limite de alcance que define estratégias gerais tanto físico-territoriais como de políticas públicas, porém define o norte que o município deseja alcançar em relação a atividade.

2.2.1. Unidade de Conservação x Área de Especial Interesse Turístico

Os Parques Nacionais são unidades de conservação de proteção integral criadas por decreto federal. A criação do Parque Nacional da Ilha Grande teve como finalidade favorecer a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. A criação do Parque é resultado compensatório da construção das barragens na Bacia do Paraná, mitigando impactos promovidos pelo alagamento como também pela perda do Parque Nacional de Sete Quedas (IBAMA, 2007).

O Parque Nacional da Ilha Grande, unidade de conservação de importância nacional, abrange parte dos Estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul, atingindo os seguintes municípios: Guaíra, Altônia, São Jorge do Patrocínio, Vila Alta, Icaraíma, Mundo Novo, Eldorado, Naviraí e Itaquirai¹³.

É constituído por ilhas e ilhotas fluviais que somam 78.875 ha, e encontra-se no último trecho livre de represamento do Rio Paraná, em território brasileiro, caracterizado com área ecotonal (transição – tensão ecológica). A paisagem predominante caracteriza-se como "Regiões Pantanosas" e de "Campos de Inundação" formando mosaicos com a Floresta Estacional Semi-Decidual.

Dentre as ilhas que compõem o arquipélago, destaca-se: Ilha Pacú, Peruzzi, Gaivotas, Tucano, Pavão, Capivara, São Francisco, Saraiva, Volta Redonda Isabel, Ilha Joel, Major Valença e a própria Ilha Grande com cerca de 120 km de comprimento e tendo, em seu trecho mais largo, 18 km. A Lagoa Saraiva é uma lagoa natural, a mais importante do arquipélago, localizada na Ilha Grande, com cerca de 20 km de comprimento. Sua profundidade atinge de 10 a 12 metros de águas escuras e limpas.

A importância biológica dos ecossistemas da região fica evidente no relatório realizado pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, sobre a biodiversidade brasileira, onde se identificaram as áreas prioritárias para a conservação do meio ambiente no Brasil. A área do Parque Nacional da Ilha Grande foi caracterizada pela extrema importância biológica principalmente com relação a espécies de peixes, répteis e anfíbios, que são abundantes em decorrência do ambiente úmido, pelo contato hídrico, como também por fazer parte de um corredor de biodiversidade de grandes animais que migram do estado de São Paulo ao oeste Paranaense, Parque Nacional de Ilhas e Várzeas e o Parque Nacional do Iguçu.

Entretanto, apesar da relevância nacional aqui exposta, a implantação do Parque ainda é bastante polêmica para o poder público e população local. As questões levantadas nas reuniões de elaboração do PDG estão relacionadas, principalmente, ao impacto da economia local nas limitações de uso da área do parque e arredores¹⁴. Cabe ressaltar que a área do parque encontra-se atualmente ocupada por edificações caracterizadas como segunda residência para fins de lazer.

O modo de produção extrativista da região, com a utilização extensiva do solo, condiciona a preservação de recursos naturais na região com a delimitação de

¹³ IBAMA, 2007.

¹⁴ As áreas de amortecimento atuam como freio na pressão sobre a unidade de conservação e ampliam a área a ser conservada no local. Esta área deve ser prevista no Plano de Manejo da Unidade de Conservação e são englobadas no Zoneamento Econômico Ecológico.

áreas núcleo, onde a proteção do meio ambiente é integral, como é o caso do Parque Nacional da Ilha Grande. A conservação do meio é condicionada a limitação dos usos, com o objetivo de frear as pressões humanas sobre a área.

Entretanto, não se garante a preservação com a proteção somente dentro de unidades de conservação de proteção integral. Necessita-se de áreas limítrofes que sejam conservadas a fim de possibilitar o fluxo da biodiversidade. Desta forma a existência de unidade de conservação exige a formação de um corredor biológico para fluxo de biodiversidade com áreas núcleo de proteção, principalmente de grandes mamíferos.

Do município de Guaíra, limite sul do Parque Nacional de Ilha Grande, até Foz do Iguaçu nas áreas do Parque Nacional do Iguaçu forma-se um corredor em torno do Lago do Itaipu. Essa característica reflete a necessidade de maior preocupação com o meio ambiente regional para efetivação da proteção ambiental, como também da utilização sustentável desse meio, garantindo desta forma a preservação ambiental e a sobrevivência econômica das populações locais.

A soma destas características de importância biológica e turística da região e a necessidade da formação de um corredor de biodiversidade, possibilita na região uma alternativa de desenvolvimento econômico por meio do ecoturismo. Desta forma, é necessária a integração regional e o desenvolvimento de ações conjuntas pelos municípios vizinhos, com objetivo de viabilizar a preservação ambiental e fortalecer a economia local.

Este debate é colocado continuamente no processo de elaboração do PDG, exigindo que a construção democrática do plano defina os reais interesses para o desenvolvimento municipal e para a transformação social, desde que este estejam em acordo com os princípios e políticas definidos em debate público.

3. METODOLOGIA

O presente artigo teve como metodologia a avaliação do processo recente de elaboração do Plano Diretor Participativo de Guaíra, principalmente no que se refere ao tratamento dos temas: (i) Turismo e (ii) Meio Ambiente.

A relevância do tratamento desses temas para o município de Guaíra, parte de perspectivas exógenas que são apresentadas para o município, como é o caso da priorização da área para turismo no estado do Paraná, do financiamento do planejamento municipal pelo Prodetur/Sul e do reconhecimento de parte do município como Parque Nacional da Ilha Grande.

Como base nestes aspectos foram utilizadas as leituras da “Realidade Existente” e da “Realidade Desejada”, representadas pelos documentos: (i) Leitura Técnico-Participativa e (ii) Quadros Prospectivos e Diretrizes de Desenvolvimento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de planejamento municipal, com o estabelecimento do Plano Diretor tem avançado fortemente no país, abrindo as discussões para a participação popular. Essa forma de planejar, onde a população participa da

elaboração, revigora a democratização do espaço municipal, como também, traça novas perspectivas com relação ao projeto de desenvolvimento.

Desta forma observa-se que o desenvolvimento econômico atrelado à conservação do meio ambiente natural requer esforços de gestão com políticas públicas, mobilização popular e conscientização social, capazes de promover o uso sustentável e compatível com as especificidades da cada área, livrando-se das massificações econômicas impostas a partir de uma conjuntura global e imediatista.

A importância do meio ambiente de Guaíra não é compatível com a forma atual de utilização e de ocupação. Somente através de políticas públicas e mudanças nas perspectivas de desenvolvimento, pode-se alcançar a reversão das perdas decorrentes do processo de fragmentação e destruição do meio ambiente natural, como também da melhoria da qualidade de vida da população local.

Hoje é observado o desajuste entre as formas e ritmos de extração, exploração e transformação dos recursos naturais e das condições ecológicas para sua conservação, regeneração e aproveitamento sustentável. Entretanto, é preciso ressaltar que a busca de instrumentos e condutas que propiciem maior sustentabilidade no uso e ocupação da terra poderão permitir a conservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida da população. Parte destes instrumentos e condutas são perfeitamente possíveis com a combinação dos objetivos da conservação ambiental e dos objetivos da atividade turística.

Desta forma se apresenta a necessidade de compreender as inter-relações que se estabelecem entre processos históricos, econômicos, ecológicos e culturais no desenvolvimento das forças produtivas do município como também da região. O reconhecimento destas inter-relações já estabelecidas permite elaborar e praticar as mudanças desse padrão, pela busca de novas alternativas.

Esse processo foi iniciado com a construção do Plano Diretor Participativo no Município de Guaíra, mas como mencionado anteriormente, o planejamento não tem fim, portanto cabe ao governo municipal, como também a população, colocar esse planejamento na prática, para alcançar os objetivos pactuados nesse processo. Desta forma, entende-se que preservar é necessário, porém, também é importante combinar os usos sustentáveis dos recursos com benefícios distribuídos equitativamente entre as pessoas que vivem na área. Neste sentido, o ecoturismo se apresenta como uma alternativa já reconhecida para efetivação do desenvolvimento econômico regional, compatível com a conservação ambiental. A qualificação contínua desta atividade turística levaria a região a um fortalecimento econômico sustentável condizente com as características e necessidades da área, como também estabeleceria um meio de disseminação do conhecimento sobre o meio ambiente natural, capaz de traduzir o conhecimento e o reconhecimento para atitudes de cuidado com o meio.

Outro fator relevante é a necessidade de cooperação, para fora dos limites municipais, com o desenvolvimento regional e o apoio de órgãos governamentais estaduais e federais. Entretanto cabe ressaltar que o planejamento municipal tem muito no que avançar com relação aos temas "turismo" e "meio ambiente", os quais entram no debate da construção do

Plano Diretor Participativo e devem permanecer relevantes com a eleição do Conselho da Cidade para a gestão compartilhada do Plano Diretor.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA. Plano Diretor de Guaíra. *Leitura da Realidade Municipal*. Curitiba, 2007.

AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA. Plano Diretor de Guaíra. *Quadros Prospectivos e Diretrizes*. Curitiba, 2007.

BRASIL. *Legislação Brasileira do Meio Ambiente*. Org. Rocco, R. Ed 2º. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

BAHL, M. *Agrupamentos Turísticos Municipais*. Curitiba: Prottexto, 2004.

DIAS, R. *Planejamento do Turismo: Política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003. (pág. 25)

DIEGUES, A.C.S. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. ed 3ª. São Paulo: Hucitec, 1994

FARIA, José Ricardo. *Planejamento Participativo e Pedagogia da Autonomia*. In: X Colóquio Internacional sobre Poder Local, 2006, Salvador. Anais do X Colóquio Internacional sobre Poder Local. Salvador : CIAGS / UFBA, 2006. v. digita.

IPARDES. *Leituras regionais: Mesorregião Geográfica Oeste*. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2004.

LEFF, E. *Epistemologia Ambiental*, ed 4º. São Paulo: Cortez, 2006.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Biodiversidade Brasileira – Avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade nos biomas brasileiros*. Brasília, 2002.

MILLER, K. *Planejamento Biorregional*. IBAMA, 1997

MTur – Ministério do Turismo. *Turismo no Brasil: 2007 / 2010*. Brasília, 2006.

PRIMACK R. B; RODRIGUES E. *Biologia da Conservação*. Londrina: Editora Planta, 2005.

SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: HUCITEC-EDUSP, 1996.

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo; Razão e Emoção*, São Paulo: Edusp, 2002.

VILLAÇA, Flávio. *Dilemas do Plano Diretor*. In: O município do no Século XXI: Cenários e Perspectivas. 1999.

WEARING, S. e NEIL, J. *Ecoturismo: Impactos, Potencialidades e Possibilidades*. Manoli, Barueri, 2001.

Sites acessados:

<http://www.abav.com.br/> - acesso 15/06/2007

<http://www.ibama.gov.br/> - acesso 12/05/2007

<http://institucional.turismo.gov.br/regionalizacao/> - acesso 20/06/2007

<http://www.turismo.gov.br/> - acesso 10/05/2007

<http://www2.fozdoiguacu.pr.gov.br/turismo/default.aspx?opcao=2>. - acesso 10 de maio de 2007.