

A gestão democrática e o turismo sustentável na orla urbana da cidade de Belém (PA)

Márcia Josefa Bevone COSTA¹

Maria Lúcia da Silva SOARES²

Resumo: O artigo apresenta uma discussão sobre a gestão de orlas urbanas, com direcionamento ao modelo de planejamento e gestão democrático-participativa adotado na orla da cidade de Belém/PA, no recorte territorial denominado 'Complexo Ver-O-Rio', e a atividade do segmento de turismo e suas principais características como fenômeno social, enfatizando o modelo de turismo sustentável, que é trabalhado para oportunizar a população das localidades o desenvolvimento de atividades de lazer, turismo e geração de trabalho e renda. Esse artigo é derivado de uma dissertação de mestrado que teve como base a utilização de técnicas metodológicas de análise documental e entrevistas semiestruturadas direcionadas aos atores envolvidos nesse processo de planejamento e gestão, como planejadores, gestores públicos e outros. O artigo mostra que o modelo de gestão democrático-participativa apresenta diferenças fundamentais para uma cidade mais justa com inclusão social, geração de trabalho e renda e aproveitamento dos recursos do território de forma coletiva.

Palavras-chave: Orla Urbana. Gestão Urbana. Turismo. Desenvolvimento Local.

Introdução

Os locais às margens de corpos d'água sempre foram estratégicos e são alvos de um contínuo processo de ocupação que se intensificou especialmente com o advento da urbanização do espaço mundial (Santos, 2002). Segundo Brasil, (1998 como citado em Santos, 2002), cerca de 70% da população brasileira está concentrada ao longo dos 7.480 km de faixa litorânea. Esta população vive principalmente em grandes centros urbanos que, por fatores históricos e geográficos, também se concentra ao longo da faixa litorânea.

Na atualidade, verifica-se uma forte pressão das atividades produtivas nas áreas de orlas urbanas³. Estas áreas se apresentam como espaços de multiuso e permanentes conflitos sociais, pois são predominantemente dominados por atividades de comércio, transporte, serviços, recreação e turismo. De fato, as áreas de orla, litoral e costa das cidades são consideradas importantes espaços estratégicos e propícios para a atração de atividades socioeconômicas (MMA/MP, 2002). Estudos que abordem de forma interdisciplinar a gestão de orla ainda são muito raros no Brasil e, muito especialmente, na Amazônia.

O setor turístico nos últimos anos tem sido considerado um dos mais importantes segmentos da economia internacional, não apenas pela justificativa de seus índices de

¹ Mestre em Gestão de Recursos naturais e desenvolvimento local na Amazônia. Professora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará – IFPA/Campus Belém. E-mail: mbevone@yahoo.com.br.

² Mestre em Educação. Professora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará – IFPA/Campus Belém. E-mail: malu.ssores@gmail.com.

³ Esta pressão leva à poluição e contaminação da orla, como aponta Ramos, 2004. Contudo, este não é o foco de nossa análise.

crescimento e desenvolvimento socioeconômico, mas principalmente por ter se transformado em uma das alternativas que proporcionam a geração de emprego e renda e inclusão social, possibilitando, em consequência, o aumento da qualidade de vida e da reestruturação das relações sociais desestabilizadas pelos problemas inerentes as lacunas do desenvolvimento (Coriolano, 2006).

Nas atuais discussões sobre desenvolvimento e contrapondo-se ao modelo do turismo de massa, discutem-se modelos de desenvolvimento para o turismo destacando-se o turismo sustentável e o de base local, considerados como modelos que contribuem para dinamizar a economia, promover a sustentabilidade das comunidades envolvidas, uma vez que pode gerar benefícios e inclusões a essas comunidades e incluí-los nas discussões acerca de seu desenvolvimento de forma mais participativa (Coriolano, 2003a). O modelo de desenvolvimento sustentável para o turismo considera a conservação do meio ambiente, a inclusão social e a participação na gestão local como condições fundamentais para a viabilidade da atividade turística em longo prazo. (Brasil, 2007).

Nesse entendimento o Complexo Ver-O-Rio, espaço de lazer e turismo localizado na orla central da cidade de Belém (PA) foi escolhido como objeto da pesquisa. Essa escolha se deu em função das características que o diferenciam de outros espaços, situados em orlas que são pensados eminentemente para turistas. O Complexo Ver-O-Rio traz em sua proposição a inclusão social, economia solidária e gestão participativa. O turismo passa a ser trabalhado como componente de gestão sustentável e como instrumento de inclusão social uma vez que busca a geração de trabalho e renda no espaço da orla, além de proporcionar lazer para a sociedade local e comunidades do seu entorno. Trata-se, na verdade, de uma tentativa de implementação da concepção de turismo sustentável.

Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é analisar a concepção e prática de implantação do modelo de planejamento e gestão urbana democrático-participativa da orla fluvial de Belém (PA), particularmente do recorte territorial denominado Complexo Ver-O-Rio e a relação com o turismo. Utilizando-se da análise sobre os estudos de planejamento e gestão urbana⁴, em especial sobre o modelo de planejamento e gestão democrático-participativo e, também, de análise documental e entrevistas semiestruturadas com planejadores e gestores públicos, proprietários de micro empreendimentos e vendedores ambulantes que foram incluídos no planejamento e gestão do complexo, busca-se refletir sobre quais as dificuldades de se colocar em prática uma gestão democrático-participativa e quais os impactos no desenvolvimento do turismo local.

A partir desta concepção o artigo é apresentado em três seções, uma abordando a gestão de orla urbana por via da análise teórica sobre planejamento e gestão urbana e enfatiza o modelo de gestão participativa. A outra aborda teoricamente o turismo enquanto fenômeno social e toma como referência a concepção de turismo sustentável. E a última apresenta uma análise empírica que trata especificamente da gestão da orla urbana da

⁴ Para uma visão mais abrangente sobre planejamento urbano e saneamento ambiental, ver a contribuição de PEREIRA *et al*, 2003.

cidade de Belém (PA) e as relações geradas pelo desenvolvimento do turismo com o Complexo Ver-O-Rio.

Planejamento e Gestão Urbana

Por princípio, o planejamento e a gestão urbana buscam a superação de problemas da ordem de injustiça social e da melhoria da qualidade de vida, compreendidos como estratégias de desenvolvimento, não apenas da cidade ou do local, mas também regional e nacional (Souza, 2008). Por essa ótica, o planejamento e a gestão são estratégias de desenvolvimento urbano na busca da melhoria da qualidade de vida que se entende como a crescente satisfação das necessidades básicas, não básicas, materiais e não materiais de uma parcela cada vez maior da população, mesmo que a compreensão de justiça social dependa da multiplicidade e complexidade da própria ideia de justiça social existente em cada sociedade (Souza, 2008).

Planejamento e gestão não devem ser compreendidos como sinônimos ou como termos que podem ser trocados entre si, mas como atividades complementares e distintas, pois planejar remete intuitivamente a uma ideia de futuro, enquanto gestão se refere ao presente (Rezende, 2006). Gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas (Souza, 2008).

O conceito de gestão, sob a ótica da administração, está relacionado com o conjunto de recursos decisórios e a aplicação das atividades destinadas aos atos de gerir. Em termos gerais, a governança pode ser entendida como competência dos gestores nas atividades e nas ações de gestão. (Rezende, 2006). A governança envolve princípios da gestão social que tem, dentre outras características, a participação dos atores envolvidos nos processos de planejamento e gestão de políticas públicas, inclusive de gestão de territórios e espaços.

Este artigo não tem objetivo de discutir os diversos significados de participação, cuja literatura também é vasta, assim considera como participação a possibilidade da população tomar parte nas decisões, nos mais diversos níveis, no processo de gestão (Cançado, Tenório & Pereira, 2011). Cançado *et al* (2011) demonstram ainda a importância da participação e do diálogo entre estado, sociedade civil e mercado na implementação de políticas públicas. Para esses autores, a participação e a tomada de decisão coletiva é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

A gestão municipal pode ser entendida como a gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias, sendo o poder municipal o principal responsável pela efetiva gestão do espaço urbano. Em relação a gestão urbana, esta pode ser entendida como a gestão da cidade relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na cidade como um todo, visando a qualidade da infraestrutura e dos serviços urbanos, propiciando as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões e ações de governança pública municipal (Rezende, 2006).

A partir da orientação da Constituição Federal de 1988 em seu art. 30, os municípios devem elaborar suas próprias leis e normas complementares, considerando suas condições

socioeconômicas, culturais, históricas e geo-climáticas, ficando com a competência do desenvolvimento e o ordenamento territorial por meio do planejamento, do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, a fim de promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local. O Plano Diretor Urbano, a partir da Constituição Federal de 1988, passa a ser utilizado como principal meio de promover a reforma urbana, voltado para o processo efetivo de participação popular nas decisões relativas à vida da cidade. (Souza, 2008).

O Plano Diretor Urbano, pautado como instrumento de planejamento e gestão, tem como principal desafio, por parte do governo, a questão social, através do incentivo à construção de espaços públicos de participação e decisão, abrindo-se um campo de negociação dos múltiplos interesses que disputam os recursos e a gestão municipal das políticas públicas sob a concepção de governança. Assim, as estratégias de desenvolvimento sócio-espacial vão basear-se no tripé: solidariedade, participação social e gestão local. (Silva como citado em Santos, 2002).

Nesse sentido, este artigo considera o modelo ou matriz teórica bastante discutida nas experiências de planejamento e gestão urbana no Brasil, que é o planejamento e gestão democrático-participativa, assentada especialmente no fomento da participação popular e na promoção de uma reestruturação nos mecanismos decisórios e no atendimento de demandas sociais (Frey, 1996; Souza, 2008), conforme será apresentada a seguir.

Planejamento e Gestão Democrático-Participativa

O modelo participativo, também considerado como político-ideológico tem sido discutido por vários autores que, apesar de o denominarem de modo diferente, mantêm alguns elementos genéricos, dentre eles: a participação da comunidade na gestão (orçamento participativo, conselhos populares, fórum da cidade, audiências públicas e conferências municipais), a prevalência de princípios de cooperação e integração dentro da administração, a politização de questões ligadas à justiça social e a valorização política do poder legislativo (Frey, 1996, Amaral, 2005 & Souza, 2008).

Para Souza (2008), qualquer atividade de planejamento e gestão que se deseje realmente democrática e participativa, deve estar pautada no princípio de autonomia individual e coletiva, o que implica mudanças radicais na forma de entender a gestão e o planejamento. Assim, o modelo de planejamento e gestão democrática tem em sua concepção o compromisso político de reformular a relação da população com o poder público através dos seguintes princípios: inversão de prioridades dentro da cidade, a função social da cidade e a gestão democrática através de maior participação popular na gestão e da transformação da cultura política local (Amaral, 2005; Santos, 2002; Souza, 2008).

A inversão de prioridades na cidade é definida como uma nova lógica que universaliza o acesso aos equipamentos e serviços urbanos com o atendimento prioritário do consumo coletivo das camadas populares (Souza, 2008). De acordo com Souza (2008), é preciso que prevaleça o interesse comum ao interesse individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado da cidade. Logo, estas medidas encaixam-

se na perspectiva de que a regularização fundiária do espaço urbano é condição primaz para o aumento da equidade social.

A gestão democrática da cidade redundará na participação efetiva da sociedade, criando um pacto entre o poder público municipal e os demais atores sociais que interferem na produção, no uso e na ocupação do espaço urbano. Tal acepção se refere à forma de planejar, conduzir, operar e produzir as cidades, submetidas ao controle e à participação popular (Souza, 2008). Cabe ao poder público saber valorizar diferentes experiências de cada setor social e agregá-las ao processo de construção da democracia participativa (Bovo, 2006).

Neste artigo, o entendimento de democracia refere-se ao sistema político no qual a população tem o direito de participação no processo de decisão política, direito expresso na Constituição Federal de 1988. Tem como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo (Brasil, 2006).

A gestão democrática confere aos cidadãos o real direito de decisão e não apenas consulta. A participação na gestão local não pode ser confundida com práticas do tipo que informam a população sobre as ações políticas. Ao contrário, ela deve ser fundamentada no envolvimento real de todos os atores sociais nos processos de implementação e de gestão, pois, é através do engajamento efetivo que esses atores conseguem participar de uma ação global que se torna negociada e implementada (Silveira, 2002 como citado em Bovo, 2006).

Entendendo o Turismo Sustentável

Entendendo o turismo como fenômeno social por implicar no deslocamento de grandes contingentes de pessoas e por fazer parte das necessidades criadas pelo mundo contemporâneo, transformou-se em um importante segmento nas sociedades modernas uma vez que é uma atividade que tem relevante papel no desenvolvimento socioeconômico (Barreto, 1997; Cruz, 2000).

Barreto (1997) afirma que o turismo é movimento de pessoas, é um fenômeno que envolve, antes de tudo, gente. A essência do turismo está na relação das pessoas umas com as outras e destas com os espaços em que elas e os outros vivem. Dessa forma, o turismo pode ser entendido como um fenômeno social cujos componentes básicos para reflexão são o homem, o espaço e o tempo (Barreto, 1997; Cruz, 2000). Na realidade, no turismo, o epicentro do fenômeno é de caráter humano, pois são os homens que se deslocam, e não as mercadorias, o que impõe complexidade ao esforço de uma argumentação sistemática dessa realidade, afirma Moesch (2002, p. 13).

Após esta breve apreciação do turismo enquanto fenômeno social acredita-se ser importante entender o posicionamento teórico desta pesquisa que parte dos estudos de Coriolano (1998a; 1998b; 2003a; 2003b; 2006) e Rodrigues (1997) que apontam o turismo como uma interessante alternativa para o desenvolvimento, tanto em nível local como regional e nacional. Isto porque se trata de um setor com amplas perspectivas de geração de

empregos e renda, podendo se constituir, também, como um importante vetor para inclusão social, melhor distribuição de renda e conservação do meio ambiente (Coriolano, 2006).

A inclusão de uma localidade no circuito turístico deve ser precedida de uma preparação para transformar o município em um local em que sua população tenha qualidade de vida com a garantia de atendimento de suas necessidades básicas de sobrevivência e de desenvolvimento social, em que a proteção do meio ambiente permeie todas as políticas públicas e atividades privadas. Enfim, que a localidade seja tão boa para sua comunidade como deve ser para os turistas que a visitam (Coriolano, 2006).

Para Coriolano (2003a), uma das principais preocupações referentes ao turismo é a de realizá-lo de forma a desenvolver uma melhor distribuição de riqueza e renda, aumentar empregos e ajudar a diminuir as desigualdades. Rodrigues (1997) corrobora com Coriolano ao contemplar no turismo, e em particular no modelo de turismo local, uma grande oportunidade para inserção das pessoas no mercado de trabalho e minimização da exclusão social, seja através da abertura de novos postos de emprego ou oferecendo oportunidades de ocupação, principalmente no setor informal, para uma massa crescente de desempregados que o mercado formal se mostra incapaz de absorver.

Na perspectiva acima, assume-se o pressuposto do desenvolvimento local. Este deve ser entendido como um processo que promove mudanças, pois mobiliza pessoas e instituições a criarem oportunidades de trabalho e renda utilizando os recursos locais em benefício da população e do meio ambiente. Por se tratar de um fenômeno humano, busca a transformação da economia e da sociedade e estimula a participação de todos os agentes envolvidos no processo de municipalização do desenvolvimento (Coriolano, 2003a; Rodrigues, 1997).

Desta constatação, surge a necessidade de atribuir às destinações o papel de pensar e implementar as estratégias para promover o desenvolvimento e gerenciar as tensões e os conflitos oriundos da atividade turística. Assim, desenvolver essa atividade é uma tarefa que tem de ser fomentada e coordenada pelas instâncias políticas que podem, de fato, sentir e intervir nas destinações. Esta função compete aos governos locais que devem elaborar e implementar políticas públicas que enfoquem não só o ponto de vista econômico, mas, principalmente, os aspectos sociais, culturais e ambientais do turismo (Bovo, 2006).

A evolução gradual, porém acelerada, do turismo como opção de desenvolvimento, fizeram com que os conceitos de sustentabilidade fossem se incorporando às diversas atividades que fazem parte do turismo, conforme será demonstrado a seguir. Assim, os embasamentos teóricos desta pesquisa partiram desses pressupostos, principalmente dos estudos de Coriolano (1998a; 1998b; 2003a; 2003b; 2006) que demonstram que o turismo é um instrumento de inclusão das comunidades e localidades e que mais contribui para o desenvolvimento, podendo colaborar, também, com os princípios de sustentabilidade econômica, social, ambiental e cultural.

O termo sustentabilidade advém do conceito de desenvolvimento sustentável que apresenta uma ampla gama de possibilidades de interpretações. Para Cohen (1995 como citado em Vasconcellos *et al*, 2009), em nível conceitual, sustentabilidade se relaciona com a

manutenção ou melhoria dos sistemas naturais integrados que envolvem a vida coletiva no planeta. Para efeito deste estudo, a sustentabilidade é entendida como o princípio que envolve a melhoria da qualidade de vida, o crescimento econômico eficiente com equidade social e a conservação do meio ambiente, associado à participação efetiva das comunidades.

Garantir a sustentabilidade é um desafio que deve ser iniciado pelas autoridades públicas locais, já que as demandas e os recursos se encontram nos municípios. Esta é uma meta operacional da sustentabilidade que, em curto prazo, pode trazer resultados positivos quando inserida nas políticas públicas setoriais de cada localidade. Cabe ressaltar aqui a importância do papel do governo local em oferecer incentivos para que toda atividade, de produção ou de serviço, promovida no município, adote também os princípios da sustentabilidade, contribuindo, assim, para um objetivo comum. (Bovo, 2006).

As políticas públicas para a sustentabilidade devem conter mecanismos que estimulem os setores que podem adicionar valor ao desenvolvimento, contribuindo, assim, para a conservação do meio ambiente. Um dos setores que apresenta possibilidades de colaborar significativamente para a aplicação e avanço da sustentabilidade, desde que bem planejado, é o turismo, devido sua necessidade de manter a qualidade ambiental e social para sua própria sobrevivência (Bovo, 2006).

O turismo sustentável é um modelo de desenvolvimento econômico que foi concebido para assegurar a qualidade de vida da comunidade; proporcionar satisfação ao turista e manter a qualidade do ambiente do qual dependem tanto a comunidade como o turista. Dentre os benefícios do turismo sustentável, segundo o Instituto Brasileiro de Turismo [EMBRATUR] como citado no Ministério do Turismo [MTUR], (1994) identificamos: incentivo a conscientização das pessoas em relação aos impactos sobre o meio ambiente natural, cultural e humano; criação de empregos diretos e indiretos ao turismo; geração de entrada de divisas e a injeção de capital e de dinheiro na economia local; diversificação da economia local; estímulo às melhorias na infraestrutura da localidade; criação de instalações recreativas; melhoria da autoestima da comunidade local; entre outros.

Para Dias (2003) as perspectivas de desenvolvimento do turismo sustentável são concretas desde que o processo de planejamento seja definido com base nos princípios da sustentabilidade. E para se atingir a sustentabilidade do turismo se faz imprescindível a participação do Estado, a existência de planejamento e a participação das organizações sociais nas discussões sobre os rumos do turismo, com destaque para a participação da sociedade que passou a ver o turismo como uma alternativa econômica viável.

Considera-se também a participação da sociedade como um dos elementos principais para que ocorra o turismo sustentável, pois são nestes termos que as estratégias de desenvolvimento do turismo regional está pautada, ou seja, em um paradigma que tem no respeito ambiental, na presença integrada e participativa da sociedade e na construção de um ambiente de negócio as forças motrizes da competitividade, da inovação e da criatividade e constituindo-se nos meios de se chegar ao desenvolvimento regional e local e elevar a qualidade de vida da população, transformando-a em sujeito do desenvolvimento (Dias, 2003).

Os projetos de urbanização de espaços públicos que tenham como consequência o turismo sustentável estão a exigir uma compreensão baseada em análise científica. Os espaços públicos urbanos desempenham importantes funções na cidade como, por exemplo, a (a) social através de encontros, (b) a cultural, através da realização de eventos, (c) a funcional, e até mesmo (d) a higiênica (mental ou física). Logo, entende-se que estimular melhores condições de infraestrutura urbana municipal, em especial a partir de projetos como o do Complexo Ver-O-Rio, espaço de lazer e turismo situado na orla urbana da cidade de Belém (PA), significa incentivar o turismo regional, além de contribuir para melhoria na qualidade de vida da população (Loureiro; Souza, 2003).

A Gestão da Orla Urbana de Belém (PA)

Nas cidades que compõem a Amazônia brasileira, os rios são os principais elementos naturais formadores da realidade socioeconômica desta região, com os quais a população criou, ao longo do tempo, uma íntima relação simbólica e funcional, utilizando-os para contemplação, lazer, meio de transporte e meio de atividades econômicas (Santos, 2002). A cidade de Belém (PA), como um expoente da região Amazônica, tem na relação com a água um elemento importante na sua composição paisagística (Figueiredo; Bahia, 2008).

O intenso processo de ocupação nas orlas, localizadas em áreas urbanas, tornaram o contato direto com a beira do mar, rio ou qualquer outro corpo d'água um privilégio de poucos. Essa é a situação, por exemplo, da orla fluvial urbana da cidade de Belém do Pará (Santos, 2002).

A mudança na forma de planejar e gerir o espaço urbano de Belém sempre esteve atrelado às transformações sociais, políticas e econômicas por que passou essa cidade dirigida pelas elites locais⁵. Aliada ao declínio dos fluxos econômicos, Belém passou por um rápido processo de metropolização e urbanização, típica de áreas periféricas do sistema capitalista, ocasionando uma expansão urbana desordenada e sem critérios quanto ao uso do solo que legou para a cidade problemas estruturais e funcionais paisagisticamente visíveis, como é o caso do atual estado de ocupação em que se encontra sua orla fluvial (Santos, 2002). A cidade, que ao longo do tempo, cresceu “de costas”⁶ para o rio, hoje busca resgatá-lo através de políticas urbanas pontuais (Amaral; Vilar, 2005).

A gestão do uso do solo da orla fluvial de Belém, seja pelo Estado ou por outros agentes produtores do espaço urbano, sempre esteve vinculada a fins econômicos e individuais, segregando e privando a população de Belém de suas raízes ribeirinhas e de sua reprodução social em um espaço de grande valor simbólico (Trindade *et al*, 2005). Os autores propuseram uma prática de gestão em que a apropriação e uso coletivo da orla

⁵ Vejamos o que diz SARGES, 2002 ao analisar a Belém da Belle-Époque (1870-1912): “A remodelação da cidade tornou-se um projeto das elites locais que a propunha em nome do progresso e do interesse coletivo”, p. 161.

⁶ Esta expressão é usada para explicar como a cidade de Belém, que é cercada por rios e baías, e que nasceu às margens da baía do Guajará, cresceu e desenvolveu seu processo de povoamento e urbanização através da expansão da construção de ruas e imóveis com fachadas viradas para o lado oposto às margens dos rios localizados na frente da cidade.

possam ser considerados como elementos para uma melhor qualidade de vida, sendo que seria correto ter preservado a cidade sempre olhando e vivenciando o rio e sua baía.

Na realidade apresentada pela orla fluvial de Belém, a apropriação marcadamente privada do espaço foi estabelecida ao longo do processo de produção territorial da cidade, culminando com o seu caráter atual de uso seletivo (Trindade *et al*, 2005), com negação de sua condição de ser bem público e que tende a se reafirmar discursivamente em algumas das experiências de intervenção urbana mais recentes. A necessidade de reverter essa condição coloca o acento nos princípios que estabelecem a inversão de prioridades no tocante às políticas urbanas e no interesse de ter a orla urbana de Belém como espaço público.

O Caso do Complexo Ver-O-Rio

O projeto Ver-O-Rio representa, ao mesmo tempo, um exemplo de instrumento de planejamento e desenvolvimento urbano para Belém e a própria ação de intervenção urbana pública na orla. Sua proposta consiste na busca de ações que articulem com o espaço urbano da metrópole questões referente à sustentabilidade socioambiental urbana, pois Belém é uma cidade que possui uma orla profundamente degradada do ponto de vista socioambiental e a continuidade de projetos como o do Complexo Ver-O-Rio caracteriza-se como uma das ações referidas para o desenvolvimento do urbano, da cultura e do meio ambiente. (Belém, 2000; Santos, 2002).

Na administração pública municipal no período compreendido entre os anos de 1997 a 2004 o discurso do Gestor tinha o desafio de modificar o paradigma modernista de desenvolvimento urbano, essencialmente economicista, e de inspiração externa, por articulações políticas vinculadas aos conflitos de interesses próprios da cidade. Traziam a concepção de romper com o modelo de planejamento “tecnocrata” das administrações anteriores tentando associar a ideia de construção de uma nova matriz de desenvolvimento e de uma (re) orientação dos arranjos institucionais existentes, com intuito de aumentar o compromisso com a identidade política e sociocultural na cidade.

O projeto executado na ocupação da faixa de orla central da cidade surge por conta dessa nova concepção política-ideológica. A administração municipal de Belém assumiu, então, o ideário de produzir uma política de desenvolvimento alternativa e direcionada para os assentamentos humanos excluídos da cidade, sendo esse, portanto, o referencial político-filosófico que serviu de base para a intervenção desempenhada pela Prefeitura no Ver-O-Rio, na qual se buscou privilegiar os grupos sociais historicamente excluídos, classes populares e grupos étnicos, através da geração de trabalho e renda, do empoderamento, da solidariedade, do controle social, da singularidade regional e do uso público do espaço.

O Complexo Ver-O-Rio é um espaço de lazer e turismo localizado na orla central da cidade de Belém que foi inaugurado no ano de 1999 e inclui em suas instalações uma praça, quiosques de comidas, bebidas e lanches, palco para shows, *playground* infantil, reconstituição de uma antiga rampa construída no passado para pouso de hidroaviões, trapiche lateral e parapeitos para a contemplação da baía, posto para guarda municipal e

posto de informações turísticas, banheiros públicos, ponte, lago com passeio de pedalinho, áreas de convivência com tratamento paisagístico, monumento e quadra poliesportiva de areia.

Em entrevista com o Gestor e idealizador do projeto do complexo, constata-se qual era o objetivo de revitalização do espaço urbano, na época:

O projeto pretendia revitalizar o rio, reurbanizar a área, implantar sistemas de saneamento, de pavimentação e criar no futuro um potencial de uso econômico em geral e turístico em particular (...) o Ver-O-Rio foi pensado como projeto urbanístico que incluía desenvolvimento econômico (...) pois em uma cidade ribeirinha como no caso de Belém, é garantir o direito de qualquer cidadão de ter acesso a orla de sua cidade (E. R., ex-Gestor de Belém, entrevista concedida em 02/07/2013).

O desafio do governo municipal de Belém da época de criação do Complexo Ver-O-Rio foi o incentivo à reapropriação da orla da cidade como um espaço público, priorizando em suas políticas públicas de intervenção urbana a população mais marginalizada e excluída socioespacialmente dos recursos naturais e áreas construídas da cidade. Assim, o Ver-O-Rio se tornou uma nova área de lazer público na orla da cidade e passou a ser mais um lugar turístico de Belém. Além dessas atividades, o complexo contempla mais duas características que são marcantes e diferenciais, que é a inclusão social, através do uso coletivo do espaço, e a mobilidade socioeconômica dos atores sociais que trabalham no mesmo. Através de entrevista com o Gestor de Belém na época, constata-se:

Nos projetos orla implantados na cidade, tinha-se sempre a idéia de dar o acesso ao povo ao rio, criar espaços de lazer e ao mesmo tempo criar espaços que dinamizassem a economia (...) gerar emprego (...) um projeto de urbanização que criou um espaço para atividades econômicas, com vendedores ambulantes devidamente cadastrados, flanelinhas, as barracas (quiosques da praça) administradas por dezenas de famílias organizadas em cooperativas (...) então a melhor forma de dar dignidade ao povo é garantindo trabalho, especialmente quando comanda uma atividade econômica que lhe permita uma renda que dignifique sua vida (E. R., ex Gestor de Belém, entrevista concedida em 02/07/13).

A revitalização do Complexo Ver-O-Rio foi inserida numa concepção de gestão e de planejamento urbanos que tinha como compromisso político reformular a relação da população com o poder público através dos seguintes princípios: inversão de prioridades dentro da cidade, a função social da cidade e a gestão democrática através de maior participação popular na gestão e da transformação da cultura política local.

A concepção de cidade e o princípio básico da proposta do projeto do Complexo Ver-O-Rio fundamentaram-se no ideário da reforma urbana, consubstanciado pela ideia do Orçamento Participativo (OP), sustentado pela abertura para a participação popular no processo de elaboração e execução, tanto, que o principal instrumento político é denominado de gestão participativa (Tomazi, 2011). Nesse sentido, objetivou consolidar um

espaço permanente de participação popular no planejamento da cidade e nas ações de gestão, definidos coletivamente (Rodrigues; Araújo; Novaes, 2002).

Estas afirmações foram constatadas através da entrevista com o Gestor de Belém, na época de implantação do projeto do complexo:

A política que se desenvolveu no município nessa época manteve-se fiel a seu princípio de participação popular e ao compromisso de proporcionar o desenvolvimento socioeconômico sem provocar degradação. Seu objetivo era tornar acessíveis os equipamentos de entretenimento e lazer aos mais excluídos, além de gerar emprego e renda ao município de Belém (E. R., ex Gestor de Belém, entrevista concedida em 02/07/13).

A continuidade e descontinuidade de processos participativos na gestão são gravemente afetadas com as mudanças de governo. As novas administrações tendem a interromper projetos de impacto político de administrações oponentes, abandonando-os ou alterando-os significativamente, de forma a descaracterizá-los, diminuindo, assim, a possibilidade de reverter em dividendos políticos para seus criadores (Bovo, 2006).

O modelo de governança participativa concebido sob a ótica do planejamento participativo em vigor na cidade de Belém (1997-2004) cessou com a mudança na administração municipal, a partir de 2005, tendo em vista que as estratégias que norteavam a participação popular e promoviam a interação de fatores inter-relacionados à gestão deixaram de ser estimulados.

A gestão municipal (2005-2012) implantou novamente, em Belém, o modelo de governança tecnocrático-tradicional já implantado na cidade em gestões anteriores a 1997. Esta gestão conduziu suas ações de forma que raramente contemplavam nas decisões políticas as opiniões das comunidades locais sobre suas demandas (Vasconcelos *et al*, 2009). Assim, as ações de planejamento e gestão desenvolvidas pela Prefeitura nesse período não propiciou a participação dos atores sociais, particularmente, no que diz respeito às ações pertinentes à gestão do Complexo Ver-O-Rio, conforme pode ser evidenciado através de entrevista feita aos comerciantes e trabalhadores do complexo, que explicitam motivos, enfatizando o principal deles:

A questão partidária, como foi o PT que fez o espaço e administrou por 8 anos, os outros partidos não tem obrigação de dar continuidade. É unânime a opinião das pessoas daqui sobre a gestão do E. R. positivamente e como mudou pra pior nos outros governos' (S.R. proprietário de um dos estabelecimentos comerciais do Complexo Ver-O-Rio).

Assim, apesar de o Complexo Ver-O-Rio representar um ganho de espaço público relativamente pequeno diante dos segmentos de orla ocupados para fins particulares, ele pode ter inaugurado um novo processo de reconquista territorial desse espaço para fins de uso coletivo. Nesse sentido, a partir da implementação desses espaços, tem-se a possibilidade de construir uma nova cultura política para cidade, em que as camadas populares se apropriam do aparelho de Estado no sentido de promover a transformação

social, o aprimoramento de formas de participação direta e o protagonismo social (Santos, 2002; Amaral, 2005).

Considerações finais

Após análise referente ao planejamento e gestão urbana na orla do município de Belém, destaca-se a concepção de planejamento e gestão democrático-participativa, com ações que primam por uma relação mais próxima entre governo e sociedade, buscando a inversão de prioridades, a justiça social da cidade e a universalização dos direitos urbanos. Este modelo de gestão que também fundamentou o Complexo Ver-O-Rio, desde sua criação, trouxe como guia uma tendência a perspectiva autonomista, pois apresentou uma grande abertura para com a participação popular, buscando mecanismos para a sua transformação, a exemplo do Congresso da Cidade.

Em relação à análise referente ao turismo sustentável na orla do município de Belém, destaca-se a importância estratégica que esse espaço assume no contexto das ações de planejamento e gestão urbana, na sua maioria atribuída ao grande potencial turístico e comercial que ela revela e que se fazem presentes nesses espaços de forma significativa.

Diante deste quadro, projetos como do Complexo Ver-O-Rio, merecem relevância, sobretudo por terem como concepção ações de melhoria urbana na cidade. Além disso, esses projetos trazem novas tendências de apropriação e funcionalidades para os espaços orla das cidades, neste caso específico, para a cidade de Belém, que estão voltadas predominantemente para o lazer, o consumo e o turismo sustentável, corroborando resultados visíveis para os atores locais envolvidos de inclusão social, melhoria da renda, melhoria da qualidade de vida e a melhoria das condições fundamentais para a viabilidade da atividade turística em longo prazo.

Ressalta-se ainda a inclusão do espaço no circuito turístico da localidade entendendo a transformação do local, visando prioritariamente a qualidade de vida da população na satisfação de suas necessidades básicas de sobrevivência e de desenvolvimento social, sempre pensando a sustentabilidade e, como exposto por Coriolano (2006) que a localidade seja tão boa para sua comunidade como deve ser para os turistas que a visitam.

Nesse sentido, a experiência do Complexo Ver-O-Rio representou uma possibilidade real de construção de um planejamento urbano alternativo para inclusão dos grupos sociais excluídos, pois conforme foi demonstrado nos estudos de Santos (2002) e Amaral (2005), o Ver-O-Rio inaugurou um novo processo de reconquista territorial do espaço orla para fins de uso coletivo.

Então, é necessário criar mecanismos de gestão que favoreça a construção de uma aliança mais participativa, que possibilite dessa maneira, o fortalecimento e a efetiva participação social dos atores nas discussões das ações pertinentes à gestão urbana, especificamente de orla urbana, incluindo o Complexo Ver-O-Rio, e que pode servir de base e replicação para gestão de outros espaços situados em orlas urbanas do Estado do Pará e do país.

Assim, a análise desta experiência demonstra que as expectativas sobre a participação devem ser ajustadas e que sérias limitações estruturais que continuam obscuras precisam ser desvendadas para que a participação alcance seu efetivo potencial. Pode-se constatar a efetiva participação, pois a população pode tomar parte nas decisões, nos mais diversos níveis, no processo de planejamento e gestão de um determinado espaço urbano. Contudo, muito ainda há para se avançar em mecanismos institucionais que assegurem a continuidade das políticas públicas, haja vista a mudança radical no tratamento recebido pelos atores locais pelas atuais administrações.

Referências

- Amaral, M. D. B. (2005). *A guerra das águas: concepções e práticas de planejamento e gestão urbana na orla fluvial de Belém (PA)*. Dissertação de Mestrado. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil.
- Amaral, M. D. B., & Vilar, B. S. (2005). *A cidade estratégica nas políticas de renovação urbana em Belém: a experiência da Estação das Docas*. In S. C. C. Trindade & M. A. P. Silva (orgs.). *Belém: a cidade e o rio na Amazônia*. Belém, PA: EDUFPA.
- Barreto, M. (1997). *Manual de iniciação ao estudo do turismo*. (11a ed.). Campinas, SP: Papirus.
- Belém. (2000). *Pró-Belém: Plano de reestruturação da orla de Belém*. Belém, PA: Prefeitura Municipal de Belém (PMB).
- Bovo, R. (2006). *Subsídios à elaboração de políticas públicas de turismo sustentável com base local: diretrizes, programas, ações e indicadores de avaliação*. Tese de doutorado. Universidade Estadual Paulista (UNESP), Instituto de Geociências e Ciências Exatas (IGCE), Rio Claro, SP, Brasil.
- Brasil, Ministério do Turismo. (2007). Coordenação Geral de Regionalização. *Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: turismo e sustentabilidade*. Brasília, DF, Brasil.
- Cançado, A. C., Tenório F. G., & Pereira, J. R. (2011). *Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cadernos EBAPE*. 9 (3), 681-703.
- Coriolano, L. N. M. T. (org.). (1998a). *Do local ao global: o turismo litorâneo cearense*. Campinas, SP: Papirus.
- Coriolano, L. N. M. T. (1998b). *Turismo com ética*. (2a ed.). Fortaleza, CE: UECE.
- Coriolano, L. N. M. T. (2003a). *O turismo de inclusão e o desenvolvimento local*. Fortaleza, CE: FUNECE.
- Coriolano, L. N. M. T. (2006). *O turismo nos discursos, nas políticas e no combate a pobreza*. São Paulo, SP: Annablume.
- Coriolano, L. N. M. T., & LIMA, L. C. (orgs.). (2003b). *Turismo comunitário e responsabilidade socioambiental*. Fortaleza, CE: EDUECE.
- Cruz, R. C. (2000). *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto.
- Dias, R. (2003). *Turismo sustentável e meio ambiente*. São Paulo: Atlas.
- Figueiredo, S. L., & Bahia, M. C. (2008, dezembro). A privatização do público: áreas verdes e espaços de lazer em Belém/Brasil. *Anais do Seminário Internacional Amazônia e Fronteiras do Conhecimento*. Belém, PA, Brasil.
- Frey, K. (1996). Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal. *Revista Lua Nova*, 37, 107-138.

Loureiro, F. J. F., & Souza, A. O. (2003). A urbanização de espaços públicos como incentivo ao turismo sustentável: uma proposta para o parque do areal em Viana - MA. In L. N. M. T. Coriolano, & L. C. Lima (orgs.). *Turismo comunitário e responsabilidade socioambiental*. Fortaleza, CE: EDUECE.

Ministério do Turismo (MTUR). (1994). *Planejamento para o Desenvolvimento de Turismo Sustentável em Nível Municipal*. [Guia para oficinas de treinamento dos agentes multiplicadores e dos monitores]. Programa Nacional de Municipalização do Turismo. Brasília, DF, Brasil: Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR).

Ministério do Meio Ambiente (MMA) & Ministério do Planejamento e Gestão (MP). (2002). *Projeto orla: fundamentos para gestão integrada*. Brasília, DF: MMA/SQA & MP/SPU.

Moesch, M. M. (2002). *A produção do saber turístico*. (2a ed.). São Paulo, SP: Contexto.

Pereira, J. A. R. (2003). *Saneamento Ambiental em Áreas Urbanas*. In J. A. R. Pereira (Org.). Belém, PA: UFPA/EDUFPA.

Ramos, J. F. F. (2004). Poluição e contaminação da orla de Belém. In *A questão da água na grande Belém*. Belém, PA: Casa de Estudos Germânicos, UFPA.

Rezende, D. A. (2006, julho). Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paraense. *Revista FAE*, 9 (2), 87-104.

Rodrigues, A. B. (org.) (1997). *Turismo e desenvolvimento local*. São Paulo, SP: Hucitec.

Rodrigues, E. B., Araújo, R. L. S., & Novaes, J. (2002). *Congresso da Cidade: construir o poder popular reinventando o futuro*. Belém, PA: Labor editorial.

Santos, E. R. C. (2002). *À Beira do Rio e às margens da cidade: diretrizes e práticas de planejamento e gestão para a orla de Belém (PA)*. Dissertação de Mestrado. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA, Universidade Federal do Pará – UFPA, Belém, PA, Brasil.

Souza, M. L. (2008). *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. (5a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.

Tomazi, V. T. (2011, maio). *Urbanização turística em Belém – PA: os investimentos públicos em grandes projetos urbanos no período 1990-2010*. Anais XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Trindade, S. C. C. *et al.* (2005). A cidade e o rio: espaço e tempo na orla fluvial de Belém. In S. C. C. Trindade, M. A. P. Silva (orgs.). *Belém: a cidade e o rio na Amazônia*. Belém, PA: EDUFPA.

Vasconcellos, M.; G. M. Rocha & E. Ladislau (orgs.). (2009). *O desafio político da sustentabilidade urbana: gestão socioambiental de Belém*. Belém, PA: NUMA/UFPA/EDUFPA.