

GESTIÓN TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN LA “ILHA DO MEL” – BRASIL

Conceptos y Prácticas

Daniel Hauer Queiroz Telles^{*}
José Manoel Gonçalves Gândara^{**}
Leandro Martins Fontoura^{***}
Matias Poli Sperb^{****}
Universidad Federal de Paraná
Curitiba – Brasil

Resumen: El objetivo central de este trabajo de investigación consiste en comprender la manera en que ocurre la gestión territorial y la planificación participativa de un territorio turístico consolidado en la costa sur de Brasil, específicamente en Ilha do Mel, en el Estado de Paraná. La investigación aborda el tema a partir de las particularidades empíricas de la reciente etapa de desarrollo del turismo en este destino, considerando las normas y los agentes específicos. El Consejo Gestor de Ilha do Mel es el mecanismo observado de la supuesta participación de los habitantes. La metodología del estudio consiste en la revisión bibliográfica y documental sobre el tema, entrevistas, observaciones durante el trabajo de campo, clases en el campo y otras experiencias de investigación. La información generada y discutida por los autores permitió identificar los principales conflictos encontrados y, posteriormente, la proposición de recomendaciones metodológicas para el tema. Los resultados indican la existencia de conflictos en lo que respecta a la forma en que ocurren las iniciativas de gestión territorial y de planificación participativa. Se identificaron tres puntos a resolver sobre las dificultades analizadas: la composición, la representatividad y la eficacia del Consejo Gestor.

PALABRAS CLAVE: gestión participativa, planificación turística, Ilha do Mel/Brasil.

Abstract: Territorial Management and Participative Planning in Ilha do Mel-PR/Brasil. Theory and Practice. This paper contains some explanation about the management model of a consolidated beach-touristic destination on southern Brazil. Works on especific and recent empiric data of Ilha do Mel, been considered its agents and the oficial rules. The Gerencial Council consists of the mechanism supposed to insure the participation of inhabitants. The method of study is based in state of art of the subject and the them; also based in intervies, observation, field classes and investigative experiences. Those informations are debated by the auctors resulting in a problematization able to identify the main characteristics foccusing on methodological reccomendations for the title. The results point to the existance of conflicts in the participation kind of planning. There are three aspects to be resolved by criterial resolution about the difficulties found: composition, representativity and efetivity of the Gerencial Council.

^{*} Magíster en Geografía por la Universidad Federal de Paraná, Curitiba, Brasil, y Doctorando en Planificación Territorial del Turismo por la Universidad de São Paulo, Brasil. Se desempeña como Profesor e Investigador de Turismo en la Universidad Federal do Pampa, Jaguarão/RS, Brasil. E-mail: dhqt_geog@yahoo.com.br

^{**} Doctor en Turismo y Desarrollo Sustentable por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España. Se desempeña como Profesor e Investigador del Departamento de Turismo y del Master / Doctorado en Geografía de la Universidad Federal de Paraná, Curitiba, Brasil. E-mail: jmggandara@yahoo.com.br

^{***} Magíster en Geografía por la Universidad Federal de Paraná, Curitiba, Brasil y Doctorando en Ciencias Ambientales y Forestales por la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, Brasil. Se desempeña como Profesor e Investigador del Departamento de Turismo de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, Brasil. E-mail: leandro.fontoura@gmail.com

^{****} Magíster en Administración por la Universidad Federal de Paraná, Curitiba, Brasil y Doctorando en Gestión y Desarrollo del Turismo Sustentable por la Universidad de Málaga, España. Email: mapolis@gmail.com

KEY WORDS: *participative planning, tourism management, Ilha do Mel/Brasil.*

INTRODUCCIÓN

Las oportunidades de proyección económica que el turismo representa han dejado marcas en diversos destinos turísticos, principalmente en aquellos que cuentan con recursos paisajísticos en el propio lugar y en sus alrededores. Partiendo de esta realidad en la planificación y la gestión, prácticas superpuestas en el proceso turístico, se torna esencial que exista legitimidad de los grupos sociales de interés; y no se puede dejar de lado el contexto territorial.

Uno de los grandes desafíos para la planificación turística reside en el hecho de que la población de determinado destino se convierte en un conglomerado de grupos de actores sociales fragmentados por aspectos de identidad e intereses. Los grupos sociales van adquiriendo visibilidad a partir de su capacidad de organización y de argumentación frente a objetivos comunes; y así, los intereses se destacan cada vez más en función del surgimiento de las oportunidades que el turismo revela a lo largo de su desarrollo. Resulta imperioso el desarrollo de mecanismos de gestión que puedan satisfacer demandas inmediatistas, evitando el riesgo de comprometer el rol de la planificación.

La historia del turismo en Ilha do Mel surge en las primeras décadas del siglo XX y está marcada por diferentes etapas. Durante las últimas tres décadas sufrió impactos destacados en relación a las transformaciones, principalmente sociales y también ecológicas. Se trata de una isla que posee atractivos naturales y culturales sin parangón y que es frecuentada por turistas y visitantes de perfil relativamente diversificado.

Recientemente marcada por aspectos pasibles de análisis en diferentes campos (social, cultural, ambiental, legal y económico) sumado al aislamiento continental, la Ilha do Mel es un destino que requiere un abordaje integral de los elementos. El destino, más allá de que no se haya constituido en un municipio u otra instancia equivalente, tiene características muy propias de un territorio autónomo. En el contexto regional, su importancia está representada básicamente por la relevancia de su área natural protegida y por el movimiento turístico, hecho que posee algunos vacíos teóricos.

Es importante destacar la implicancia de los aspectos de la legislación ambiental que incide en el área y que restringe acentuadamente las formas de uso y ocupación del suelo. De la misma manera, se debe considerar el aspecto cultural de la población tradicional constituida básicamente por descendientes del mestizaje entre indígenas y europeos. Poseen fuertes características culturales y, consecuentemente, son frágiles frente a las transformaciones repentinas y exógenas producidas por el turismo.

En este contexto, este trabajo se cimenta sobre el siguiente problema: ante los principales puntos de conflicto social en el panorama actual ¿cómo se da la participación de la sociedad civil en la gestión pública de Ilha do Mel? Así, los procedimientos metodológicos adoptados para el presente artículo confluyen en una discusión teórica y empírica basada en datos primarios y secundarios provenientes de estudios académicos, documentos gubernamentales, y entrevistas con los gestores públicos y privados y con los representantes de la sociedad civil. También se deben destacar las observaciones realizadas por los autores durante la recolección de datos.

En cuanto a la estructura, inicialmente se presenta la fundamentación teórica acerca del concepto de sustentabilidad, planificación participativa y gestión territorial en el ámbito del turismo con la intención de obtener una problematización tangible con el enfoque pretendido. Posteriormente, se presenta la metodología de investigación empleada y, a continuación, se caracterizan los aspectos ambientales, económicos y sociales de Ilha do Mel así como la cuestión legal y de gestión pública y se establece una relación con el proceso de turistificación en el lugar. Finalmente, se presentan los resultados a partir del debate teórico y empírico del objeto de estudio y el problema de investigación, mostrando las cuestiones que pueden caracterizar a los puntos fallidos sobre la práctica de la planificación participativa en el área estudiada.

PLANIFICACIÓN TURÍSTICA Y PARTICIPATIVA

La planificación -como práctica notoriamente unida a los objetivos y al sujeto de la acción- se puede definir como un acto de compleja aplicación en lo que respecta al territorio en proceso de reestructuración. Las metodologías de planificación son presentadas y difundidas en los medios político y académico, sobre todo a partir de casos urbanos generalmente conjugados en términos estratégicos, integrados, de revitalización, entre otros.

Danilo Gandin (2009) clasifica la planificación de acuerdo con dos niveles que se complementan en el proceso como un todo y se disponen en una secuencia. Estos dos niveles son el operacional y el político.

Lo político desencadena coherentemente lo operacional, y éste realiza las propuestas elaboradas en lo político. [...] La planificación política se nutre en la ideología, en la filosofía, en las ciencias; mientras que lo operacional se basa en la técnica (Gandin, 2009).

Según el autor, lo operacional realiza la planificación del “cómo y del con qué”, tratándose de los medios e instrumentos; y teniendo:

al proyecto, a veces al programa, como una expresión mayor. [...] Por su parte, lo político es la planificación del para quién y del para qué [...]; trata de los fines y considera al plan como una expresión mayor (Gandin, 2009: 36-37).

Existen algunas publicaciones que abordan la planificación turística en el escenario brasileño (Braga, 2007; Petrochi, 2009) tanto desde la óptica de la evolución de las políticas públicas y las principales instituciones nacionales (Beni, 2006) como desde la perspectiva del desarrollo económico (Fernandes & Coelho, 2002; Rabahy, 2003). Algunos trabajos abordan aspectos más específicos relacionados con las diversas experiencias locales (Ávila, 2009) y las experiencias en el desarrollo regional (Tomazzoni, 2009; Souza & Theis, 2009). No obstante, aún es deseable para la realidad brasileña la elaboración de parámetros metodológicos respecto de estas problematizaciones: la planificación y gestión como procesos superpuestos en la turistificación, la superposición entre las prácticas centralizadas y descentralizadas, y las dificultades para establecer un modelo de participación socialmente equitativo debido a que la relación de fuerzas modelan a los agentes decisorios en detrimento de la participación de los actores locales. En este sentido cabe resaltar la obra de Josep Ivars (2003) sobre la planificación turística de los espacios regionales en España.

Eduardo Yázigi (2003) alerta sobre la existencia de graves errores en el intento de entender la planificación en Brasil. El autor plantea el reduccionismo de algunos niveles abordados como cultura, turismo y cuestión ambiental; debido a que están en *compartimentos separados del resto de la organización social y económica* ["gavetas separadas no resto da organização social e econômica"] quedando en los planes de gobierno *como detenidos en el aire, lo que reduce el alcance de su contenido* ["como que pairando no ar", "o que reduz a dimensão de seus conteúdos"] empobreciendo la *posibilidad de planificación* ["possibilidade de planejamento"] (Yázigi, 2003: 155).

La gestión participativa ha sido discutida y testeada en los territorios donde existen modos de vida comunitarios. Entre estos lugares los destinos turísticos pueden ser considerados como buenos ejemplos. Es posible visualizar dos líneas problemáticas generales acerca de esa modalidad: los diferentes abordajes disciplinarios y la distinción entre los actores y los agentes en la sociedad.

En las pautas discutidas se relacionan diferentes perspectivas debido a la confluencia de diversos puntos de vista sobre la actividad turística. En ese sentido se evidencia el desafío de la interdisciplinaridad. Dicha práctica requiere agudeza metodológica ya que las disciplinas corren el riesgo de estacionarse en conceptos con un "gran poder de convencimiento" (Heemann, 2004). Entre ellos estaría el concepto de sustentabilidad, que suele no ser abordado con criterio crítico. El concepto ha sido cuestionado por los teóricos y los gestores, entre otros, en cuanto a su aplicabilidad y conducta de uso. Para Martínez & Hirabaiashi (2003), connota ideas positivas por su equilibrio entre cuestiones ambientales, sociales y económicas. En tanto que estas cuestiones están condicionadas a aspectos más complejos y subjetivos como la política o la cultura de una comunidad, lo que se acerca al uso conceptual reduccionista, comentado previamente.

La fisura entre el discurso y la práctica acerca del término analizado y la asociación entre ideas acríticas y los problemas de la sociedad y de la política caracterizan el concepto y sus variaciones como algo utópico. Reconocidos autores de turismo, o mejor dicho, la mayor parte de ellos, valora los

auspicios de la sustentabilidad como la más noble de las intenciones, algo deseable o a ser buscado. Y lo que debe buscarse es un abordaje analítico del concepto y sus problemas convirtiéndolo en un paradigma para el siglo XXI.

Respecto de los actores y los agentes, se hace necesario entender la relación de fuerzas en el ámbito social. Siendo los individuos partícipes de diferentes condiciones sociales heredadas, el actual período que se vive exige en el territorio la materialización de estas relaciones de fuerza actuando a nivel local. En lo que respecta a los involucrados en el proceso turístico -los actores y los agentes- por lo tanto suponen diferentes tipos de logros.

Ejemplos recientes de iniciativas de participación han ampliado los avances por las metodologías de trabajo aplicado. En tanto que, por no estar en una etapa avanzada en la práctica como lo está en lo teórico (Gastal & Moesh, 2007; Gandin, 2009), la planificación participativa se presenta exitosa sólo en pocos modelos implementados en el turismo brasileño. Las recomendaciones realizadas en algunos trabajos referentes al turismo sustentable constituyen filosofías de conducta que en muchos casos se distancian de la realidad.

Considerando que así como la sustentabilidad, la participación de la sociedad en la planificación territorial se constituye en una premisa de la democracia, los lugares turísticos presentan particularidades en el contexto de su estructuración social. Los grupos sociales locales pueden avanzar en sus reivindicaciones y opiniones, si se involucran conforme a los términos propuestos.

Ese compromiso con las decisiones del ámbito público coexiste con la resistencia al proceso participativo, y parece tener su explicación en la cultura institucional brasileña y en la percepción política de participación, como la división del poder en las esferas instituidas. Según Irving (2002), es evidente que dicha percepción está equivocada y que, en el mundo globalizado, al menos supone un alto riesgo. [“evidentemente que tal percepção é equivocada e, no mundo da globalização, no mínimo, de alto risco”]:

El poder público ya no es capaz de asumir, por sí mismo, las responsabilidades que históricamente concentraba [...] En ese contexto, sólo por medio del proceso participativo será posible tanto el funcionamiento de la dinámica socioeconómica del país, como el ejercicio pleno de la ciudadanía y la legitimación de estrategias de desarrollo conjuntamente construidas (Irving, 2002: 43).

Dicha autora dice que el proceso de desarrollo de una localidad con la participación comunitaria es lento; y así, no se pueden esperar resultados a corto plazo. No obstante, la garantía ética de sustentabilidad del proceso [...], estará asegurada y tenderá a reflejar las expectativas y demandas locales (Irving, 2002). En especial para la actividad turística, la gestión participativa es considerada un modelo eficaz para alcanzar un modelo de gestión que congregue los esfuerzos de la comunidad y se convierta en una tendencia buscada mundialmente.

La gestión participativa debe ser entendida como un instrumento fundamental que involucra a todos los actores sociales del proceso turístico. Para esto, los actores deben asumir sus roles considerando sus respectivas atribuciones determinadas por los beneficios y responsabilidades. El proceso se basa en la idealización de un turismo responsable, donde el desarrollo territorial frente a la actividad turística es considerado el proceso ideal a largo plazo (Gandara, Torres & Lefrou, 2003).

Entre los beneficios potenciales acerca del desarrollo del turismo en determinado territorio se pueden mencionar la recaudación de impuestos por parte del poder público, el aumento del lucro por parte de la iniciativa privada, y la mejora de la calidad de vida en la comunidad a través de oportunidades de trabajo y generación de ingresos. En relación a las responsabilidades apuntadas, se destacan la implementación de políticas e infraestructura por parte del poder público y la conscientización respecto de los aspectos naturales y culturales como recursos para la iniciativa privada, y de la necesidad del compromiso activo de la comunidad en la toma de decisiones (Gandara, Silveira & Torres, 2005).

La participación de la comunidad local en la gestión participativa en los aspectos referentes a las reivindicaciones y los beneficios representados por la voluntad de este grupo social es una importante consideración a tener en cuenta. En los lugares donde la comunidad local *no participa ni siente los beneficios del turismo, no están seguros ni los turistas, ni el área del entorno, ni la actividad turística* (Poon, 1998; citado por Gandara, 2003: 113).

De esta manera, la inserción de los habitantes locales en las actividades económicas desempeñadas por el turismo debe ser considerada como prioridad al igual que el incentivo de la calidad, el control de las pequeñas empresas de turismo, la mejora de la infraestructura y los servicios generales para la comunidad, y el estímulo de los aspectos culturales que posibiliten al turista la interacción en estas actividades preservando las tradiciones locales y estimulando la producción y el consumo de productos locales. En caso contrario se hará difícil el desempeño del empresariado en el lugar y, el desarrollo turístico, será el resultado de un proceso imperialista-colonialista (OMT, 1999; Gandara, 2003).

No obstante, algunas cuestiones se alejan de toda esta idealización basada en la formalidad y la articulación idealizada de un territorio. A partir de allí se torna necesario poner especial atención en el rol de los actores sociales locales y las relaciones existentes entre las esferas de la administración. Ese rol se centra en la participación directa en las decisiones sobre el futuro de un territorio, aceptando el compromiso de la transformación basada en el turismo (Vera et al., 1997).

En Brasil la gestión territorial participativa que se realiza está básicamente relacionada con los consejos o comités. Estas organizaciones reciben incentivos y han ganado experiencia a partir de la Ley 9.985, del 18 de Julio de 2000, que regula el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) (Brasil, 2000).

Los Consejos Gestores son el escenario para la construcción de consenso y para la gestión de los conflictos que involucran la conservación, la protección y el uso de los Recursos Naturales de una Unidad de Conservación y de su Entorno. Como principal herramienta de la gestión ambiental de las Unidades de Conservación, a través del Consejo Gestor, debe ser propiciada la participación organizada y responsable de la población que de alguna forma interactúa con la UC” (Alegria & Silva, 2006: 19).

En Brasil los Consejos Gestores y/o Comités responden a iniciativas volcadas a la inserción de diferentes partes de la sociedad.

El Consejo Gestor es un espacio público jurídico-institucional, con representación de organismos gubernamentales y no gubernamentales, donde todas las demandas son legítimas por principio; considerándose como canales de confrontación e interpelación democrática en los proyectos sociales, a fin de crear alternativas viables y lo más inclusivas posible (Loureiro et al, 2003).

Dichas prácticas expresan la evolución práctica de lo que se considera la planificación participativa. Aunque con el surgimiento de nuevos problemas, dichos Consejos o comités han manifestado, en cada caso, sus avances en lo que se puede considerar la controvertida y discutible voluntad colectiva. En el área de estudio, el territorio dotado de relaciones de poder y conflictos, existen obstáculos para la realización de proyectos y debates constructivos en pro del interés común, sea por conflictos de intereses o por la baja autonomía en las decisiones, conforme al encuentro sobre gestión empresarial y medio ambiente (Telles, Sperb & Esteves, 2007).

Estas verificaciones son complejas y se las atribuye, en primer lugar, a las instancias gubernamentales normativas y burocráticas y, en segundo lugar, a los conflictos sociales internos destacados por los agentes de la trílogía que conforman el gobierno, la iniciativa privada y los habitantes.

METODOLOGÍA

El eje metodológico de esta investigación acompaña la existencia institucionalizada del Consejo Gestor de Ilha do Mel, creado como interlocutor entre los deseos sociales y los organismos oficiales competentes. El Consejo Gestor de Ilha do Mel es el tema central de este artículo y ofrece diversos puntos a ser vistos desde el análisis y la crítica. De esta manera se pueden proponer los avances sobre el propio procedimiento de Planificación Participativa.

La obtención de información primaria se realizó entre los años 2004 y 2007 inclusive; y resultó, básicamente, de las observaciones durante la investigaciones de campo de algunos de los autores para sus tesis de maestría, y también de las actividades realizadas en el mismo período de tiempo por los autores (reuniones, encuentros y trabajos de campo). La dimensión relativamente pequeña,

en términos de población, del área geográfica y del número de emprendimientos turísticos, favoreció la definición del campo de trabajo como una unidad territorial (aún no formalizada como municipio); considerando la noción abarcadora del concepto de territorio, propuesta como elemento circunstancial de este artículo. Se eligió un destino que pretende autonomía y está dotado de diversas problemáticas en el ámbito de la gestión, como es el caso de Ilha do Mel; la cual permite un profundo análisis.

El objetivo principal de este trabajo consiste en comprender la manera en que ocurre la gestión territorial y la planificación participativa de un territorio turístico consolidado en la costa sur de Brasil, específicamente en Ilha do Mel, en el Estado de Paraná. Para este trabajo se establecieron los siguientes objetivos específicos: 1) Describir el proceso de desarrollo del turismo y su impacto más destacado en Ilha do Mel; 2) Identificar y describir el orden institucional que posibilita la gestión participativa en Ilha do Mel; e 3) Identificar y describir cómo se da en la práctica la gestión participativa en Ilha do Mel.

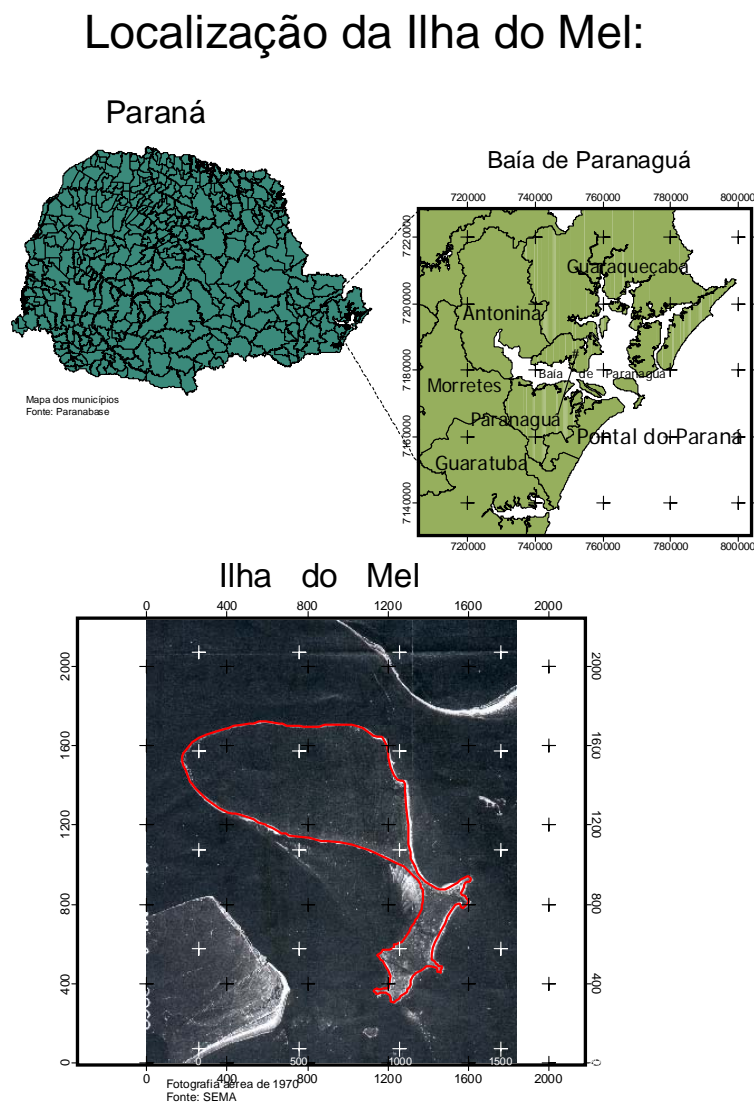
Las técnicas de investigación utilizadas fueron el relevamiento bibliográfico de los trabajos académicos sobre el área y el tema de estudio, los documentos oficiales y la legislación incidente en forma directa en la isla, en especial la que norma al Consejo Gestor de Ilha do Mel. Se utilizó un mapa de localización y se tabularon los datos relevados. También fueron utilizados los resultados obtenidos de las entrevistas semi-estructuradas a los gestores públicos y privados, representantes de la sociedad civil, sobre los diferentes grupos de interés en la gestión de Ilha do Mel.

El trabajo brinda una perspectiva colectiva acerca del tema, resultante de los años de convivencia académica y de organización de debates, clases, reuniones y encuentros; y aparece como un intento por favorecer la evolución del propio proceso de desarrollo turístico del lugar.

CARACTERIZACIÓN TURÍSTICA DEL ÁREA DE ESTUDIO

Ilha do Mel está situada en la desembocadura del estuario de Bahía de Paranaguá, en el litoral paranaense, al sur de Brasil (Figura 1). Es un lugar representado por riquezas naturales y culturales. Generaciones de visitantes lo han conocido, frecuentado y han acompañado sus cambios. Gran parte de la isla es un área protegida y preservada. Está dividida en Sectores de Ocupación Humana y Áreas Preservadas. Posee un área de aproximadamente 2.762 hectáreas y un perímetro de aproximadamente 35 kilómetros (Paraná, 1996).

Figura 1: Localización de Ilha do Mel en el Estado de Paraná



Fuente: Organizado por Daniel Telles (2004)

La zonificación de Ilha do Mel consiste básicamente en áreas de Unidades de Conservación y Sectores de Ocupación Humana. Son dos áreas de Unidad de Conservación: la *Estação Ecológica da Ilha do Mel* (EEIM) y el *Parque Estadual da Ilha do Mel* (PEIM); y cuatro sectores de ocupación humana importantes: *Fortaleza*, *Nova Brasília*, *Farol*, y *Vila de Encantadas*. Además, existen otros Sectores de Ocupación Humana: *Ponta Oeste* y *Praia Grande*, que poseen menor representatividad económica y habitacional, y no son reconocidos oficialmente por el Estado (IAP, 2005).

Todas las áreas de ocupación humana dentro de Ilha do Mel están en el área de amortización de las Unidades de Conservación. Por lo tanto, están condicionadas a los términos existentes en la Ley 9.985. Silveira (1998) en un estudio sobre el turismo en Ilha do Mel, indicó un elevado grado de impacto ambiental en las áreas de mayor concentración turística.

Además de las bellezas paisajísticas que caracterizan el escenario natural de Ilha do Mel, se puede citar la presencia de elementos históricos importantes entre los que se destaca la Fortaleza Nossa Senhora dos Prazeres, que data de 1779 (Morro da Baleia), y el Farol das Conchas (Morro do Farol).

La ocupación de Ilha do Mel ha sido estudiada por diversos autores a lo largo de las últimas décadas (Figueiredo, 1954; Kraemer, 1978; Athayde & Tomaz, 1995; Neto, 1999; Silveira, 1998; Esteves, 2004; Kim, 2004; Elias, Martinez & Esteves, 2005; Athayde & Britez, 2005; Sperb, Fontoura & Telles, 2007; entre otros). Es una constante en los resultados, la clara transformación representada por el surgimiento y la reproducción de las problemáticas sociales y ambientales. Unido a este proceso, estuvo el desarrollo del turismo como principal influencia en los cambios producidos en la forma de ocupación de las villas y las localidades de Ilha do Mel.

Es importante advertir que hasta la década de 1970, predominaba en la isla una ocupación de baja densidad, con construcciones simples, destinadas a residencia de los pescadores locales. No obstante, *"en las décadas siguientes estas características de la isla se modificaron para siempre"* (Kraemer, 1978: 83). [*"nas décadas que se seguiram, estas peculiaridades da Ilha se modificaram para sempre"* (Kraemer, 1978: 83)].

La población fija de Ilha do Mel en 2002 alcanzaba los 906 habitantes, marcando un aumento de poco más del 35% desde 1970. En relación al número de edificaciones la isla recibió un aumento bastante mayor, pues en 2004 había 758 edificaciones, un número 15 veces mayor del que había en 1970, representando un aumento del 531% de nuevas edificaciones en este período (IAP, 1996; ITCF, 1986; LACTEC, 2002; Tudo Paraná, 2004 *citado por* Esteves, 2004).

El surgimiento del turismo en Ilha do Mel, que se ha documentado, data de principios del siglo XX. En esa primera etapa del turismo local, la isla era muy buscada por familias de clase alta de Curitiba que llegaban para veranear; y puede ser considerado el primer rincón turístico del litoral de Paraná (ITCF, 1986).

Conforme Kim (2004), durante las décadas de 1980 y 1990 la isla recibió muchos inmigrantes: personas de clase media que buscaban calidad de vida e instalaban comercios, y personas con menor poder adquisitivo que buscaban las oportunidades de empleo generadas por esos establecimientos. En la década de 1990, paralelamente con el aumento de visitantes, el perfil de los turistas que frecuentaban Ilha do Mel fue cambiando hacia un tipo de *"homo-urbano desarrollista"* (Esteves, 2004: 209). Esto se debe a la creciente demanda, por parte de las personas que viven en las ciudades, de lugares con ambientes naturales en buen estado de conservación.

Según Athayde & Britez (1995), el inicio de la década de 1980 fue marcado por un cambio en cuanto al flujo de turistas, que aumentó considerablemente; y la población comenzó a convivir más

estrechamente con la dinámica social presentada por ellos. En consecuencia, se produjeron cambios en las prácticas sociales, modificando radicalmente el estilo de vida de los nativos. A fines de la década de 1980, el desarrollo del turismo también fue favorecido por el establecimiento de la energía eléctrica.

Según Neto (1999), en un principio, en la década de 1980, se destacaban las casas de veraneo. A partir de 1995 comenzó a predominar la instalación de establecimientos comerciales volcados al turismo. El número de segundas residencias aumentó más del 50% entre 1980 y 1997, al tiempo que las residencias de los pobladores permanentes -predominantemente nativos- aumentaron sólo el 27%. Entre 1997 y 2004, se redujo el número de casas de veraneantes en un 50%. Según Esteves (2004: 94), la reducción del número de residencias de veraneo no significa un decrecimiento en la ocupación de inmuebles destinados al turismo, visto que muchas de estas casas fueron transformadas en establecimientos de uso predominantemente comercial o mixto. Así, en lo que respecta al número de posadas, hubo un aumento de más del 280%, entre 1993 y 2004; y en cuanto al número de restaurantes aumentó un poco más del 200% en este mismo período.

Según Neto (1999: 157), *la gran mayoría de los propietarios eran inversores que migraban hacia la isla a fin de lucrar con actividades económicas ligadas al turismo*. Estos propietarios se constituían como gente “de afuera”, y así se distinguían el migrante inversor y el turista propietario de una “segunda residencia”, que finalmente la transforma en comercio.

El número elevado de emprendimientos de propietarios de afuera es fácilmente explicable en virtud de la superioridad económica de este tipo de inversor sobre el nativo, y también debido a la escasa cultura emprendedora de los isleños (Esteves, 2004: 95).

En este sentido, Silveira (1998: 228) afirma que el crecimiento turístico de la localidad fue totalmente desordenado, debido a la ausencia de una efectiva acción del gobierno:

[...] durante mucho tiempo no hubo una política de planificación y gestión que fuera eficaz para lidiar con la manera caótica en que el turismo se estaba desarrollando en el área.

Por otro lado, según Kim (2004: 127), comparando la realidad con los objetivos de las propuestas y planes que guiaron la aplicación de las políticas volcadas a Ilha do Mel a lo largo del tiempo, vemos que siempre hubo una oscilación entre dos extremos: de un lado, la disposición de preservar la naturaleza; y del otro, la voluntad de favorecer el desarrollo del turismo de masas, mal llamado ecoturismo.

ORGANISMOS OFICIALES DE GESTIÓN

Sobre la gestión territorial, Ilha do Mel pertenece al municipio de Paranaguá, y tiene la jerarquía de distrito. Fue declarada como Patrimonio Histórico, Artístico y Natural del Estado de Paraná por la Ley n.º. 1.211/53. Está vinculada a los poderes de administración del gobierno estadual desde 1982 cuando se le dio la concesión de su uso bajo la forma de tenencia (decreto n.º160 del 15 de Abril de 1982). Bajo el Decreto n.º. 4.964/85, el Instituto Ambiental do Paraná (IAP) posee el poder de otorgar la concesión del uso y fiel ejecución de la gestión en el lugar (Paraná, 1986; Paraná 1996). Es posible, de antemano, observar en el objeto de estudio la confluencia de poderes actuantes.

Actualmente, el principal organismo público responsable de la gestión pública de Ilha do Mel es el Instituto Ambiental do Paraná (IAP), destacándose como responsabilidad de este organismo, además de los aspectos normativos y deliberativos, fiscalizar todas las acciones que puedan causar un potencial daño ambiental en el lugar, como: construcciones, control de los límites de las áreas de reserva, extracción de recursos naturales, servicios públicos de saneamiento, etc. También es su responsabilidad desarrollar y ejecutar la educación ambiental volcada a la comunidad local y a los turistas (Sperb, Fontoura & Telles, 2007: 05).

El Poder Público Federal, a través de la Secretaria de Patrimônio da União (SPU), es la principal institución en lo que respecta a la propiedad en Ilha do Mel. Las áreas de União, en este caso, sólo son reconocidas y tasadas de acuerdo con el registro de los inmuebles; y su tributo no regresa a Ilha do Mel a través de la SPU. Esto es incongruente con las determinaciones prioritarias de dicha secretaría.

La gestión estatal posee la característica de centralización de atribuciones legales en el Instituto Ambiental do Paraná (IAP), la principal institución de gobierno en lo que respecta al proceso de transformaciones socio-ambientales ocurridas en la isla.

"La actual gestión del territorio de Ilha do Mel está marcada por la centralidad de poderes en el IAP. El instituto tiene el aval para impedir decisiones votadas por el Consejo Gestor, que es presidido por un representante del Poder Público, evidenciando la autonomía de poder en manos del Estado. Esta autonomía representa límites para la sociedad, que durante décadas tuvo la responsabilidad de las acciones internas, entre los beneficios y perjuicios del proceso de desarrollo del lugar" (Telles, 2007: 71).

En este sentido, cabe destacar que las sucesivas resoluciones y decretos expedidos arbitrariamente por los organismos estatales SEMA y IAP (*resolución n.º 012/99; decreto n.º 212/2002/IAP/GP; decreto n.º 145/2003/IAP/GP*) tuvieron la finalidad de controlar las construcciones irregulares en la Ilha, durante la década de 1990 y principios de la década de 2000. Así, algunas de

estas normas tuvieron el objetivo de impedir temporariamente la entrada de materiales de construcción a Ilha do Mel (Sperb, Fontoura & Telles, 2007).

La gestión municipal está al cuidado de la Municipalidad de Paranaguá, quien tiene la responsabilidad de la administración de los servicios públicos (salud, educación básica y saneamiento básico).

El Consejo Gestor de Ilha do Mel es de carácter normativo y deliberativo, y fue instituido por el Decreto nº 3502, del 03 de septiembre de 1997. Su objetivo es gerenciar las cuestiones administrativas, actuando en conjunto con el IAP. Fue creado con la intención de gerenciar las obras y actividades de interés público y privado, a ser desarrolladas en el inmueble-isla (Conselho Gestor, 2000).

El Conselho Gestor está constituido por consejeros representantes de entidades gubernamentales y no gubernamentales (Cuadro 1). La presidencia y la secretaría ejecutiva del Conselho Gestor son cargos determinados por el Estado, y los ocupan representantes del IAP y /o el SEMA.

Cuadro 1: Representaciones del Consejo Gestor de Ilha do Mel

Representantes Gubernamentales	Representantes de la Sociedad Civil
Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA	Sociedade dos Amigos da Ilha do Mel
Instituto Ambiental do Paraná – IAP	Associação dos Moradores da Praia de Encantadas – AME
Prefeitura Municipal de Paranaguá (Nova Brasília)	Associação dos Barqueiros do Litoral do Paraná – ABALINE
Prefeitura Municipal de Paranaguá (Encantadas)	Associação dos Comerciantes da Ilha do Mel – ACOIM (Brasília e Encantadas)
Batalhão de Polícia Florestal – BPFLO	Associação dos Nativos da Ilha do Mel – ANIMPO
Paraná Turismo – PRTUR	União das Mulheres da Ilha – EMILHA

Fuente: Regimento Interno do Conselho Gestor (2000)

La finalidad de este Conselho es representar las reivindicaciones de la sociedad de Ilha do Mel frente al poder público, en virtud de sus necesidades y de la realización de planes de gobierno y proyectos de bien común. Intenta realizar una administración participativa, *“teniendo la responsabilidad de negociar diversos intereses, a veces conflictivos; y dirimir divergencias para lograr consenso y garantizar la protección del ambiente natural y las necesidades sociales del lugar”* (Alegria e Silva, 2006).

RESULTADOS Y DISCUSIONES

La composición social y las normas territoriales regulatorias constituyen los principales aspectos del universo de la gestión de Ilha do Mel. Dicho aspecto representa el punto de partida para analizar la gestión participativa de este destino turístico.

De acuerdo con el presente estudio fue posible constatar las rápidas transformaciones sociales y ambientales a las que la localidad está sujeta. Esto indica la necesidad de efectivizar la gestión participativa siguiendo premisas legitimadas en el ámbito político. Hecho que posiblemente implique la necesidad de orientación a través de directrices políticas en el contexto de la planificación del turismo; además de la necesidad de un proceso de maduración de la propia población, para que a través de sus representantes se pueda realizar un análisis próspero que genere resultados concretos.

Se considera que para que exista desarrollo local con bases sustentables, en la planificación deben interactuar los diferentes grupos de actores sociales. Los representantes de los actores sociales deben preferencialmente estar aptos para esto, teniendo nociones técnicas mínimas; en caso contrario se producirían divergencias y fragmentaciones, al extremo de no adaptarse para la gestión.

La complejidad de los sistemas sociales no se revela sólo en el ámbito del turismo, sino que se puede profundizar a partir de enfoques multidisciplinarios. El turismo permite y necesita este amparo diversificado de enfoques, sobre todo de las ciencias humanas. La aplicación de modelos no se repite de manera exacta; y las particularidades territoriales siempre tendrán que ser consideradas.

Así, el testimonio de las diferentes experiencias intenta contribuir en la búsqueda de objetivos que posibiliten el equilibrio socio-espacial en la actividad turística. La existencia de una relación de fuerzas es real y, por lo tanto, no debe ser dejada de lado.

En lo que respecta a la forma en que se produce la gestión participativa en Ilha do Mel, se puede decir que el Consejo Gestor local, que actúa desde hace poco más de diez años, se pensó como una iniciativa favorable para la participación de la sociedad en sus diversas representaciones. No obstante, después de estos años, se ha convertido en un aparato burocrático de gestión, con pocos resultados y muchas polémicas, en las cuales se observa la falta de unión de las partes involucradas en lo que respecta al modelo de turismo; unos buscan privilegiar los resultados económicos y otros buscan el ecoturismo. Esto dificulta la toma de decisiones de largo plazo. Ante este conflicto de intereses, el dominio lo mantiene el poder público estatal (Sperb, Fountoura & Telles, 2007).

Con el surgimiento del Consejo Gestor, la expectativa de la población respecto a una gestión territorial participativa para el lugar fue muy importante. Las comunidades buscaron el fortalecimiento colectivo por medio de las asociaciones y las ONGs, con el fin de lograr representación en el

Consejo. Cuando se le dio la concesión de la gestión al Gobierno Estadual en 1982, más exactamente al IAP, se produjo una representativa movilización en la forma de la gestión territorial de Ilha do Mel; dando origen al mayor indicador de gestión participativa en el lugar.

Después de estas décadas de haberse creado el Consejo, cabe afirmar que los resultados alcanzados por éste fueron poco efectivos debido, quizá, a factores externos e internos del lugar. El conjunto de posturas y limitaciones institucionales han impedido la perspectiva de gestión compartida de las áreas protegidas y los alrededores. Sin la definición de un modelo de acción integrada interinstitucional con una base local más autónoma, la planificación territorial vinculada a las Unidades de Conservación tiende a ser lenta y problemática. En este sentido, se establecen algunas consideraciones sobre las tres características a ser atendidas en futuros análisis sobre la práctica colectiva de la planificación territorial participativa: *composición, representatividad y efectividad*.

La *composición* del Consejo Gestor de Ilha do Mel se establece a partir de la capacidad de organización de los grupos sociales que habitan y conviven en el respectivo espacio territorial. La *representatividad* de los miembros del Consejo debe ser reevaluada, pues en el ámbito de la planificación territorial, el conocimiento técnico y de derecho no debe ser subvalorado. Así, los grupos de actores sociales deben capacitarse técnicamente en diferentes ámbitos profesionales para poner en práctica sus reivindicaciones ya que contratar dichos servicios podría comprometer su autonomía. ¿Cómo se debe realizar esto? Es una pregunta a ser discutida en estudios futuros; y hay que dejar claro que debería abarcar, al menos, las áreas de educación, comunicación, psicología social, sociología política, etc.

La *efectividad* sugerida surge como la aplicación real de las decisiones tomadas por el Consejo. Si hay avances en el ámbito colectivo, al revisar los objetivos y pronosticar los impactos de las decisiones tomadas por el grupo, no se puede imposibilitar el proceso decisorio de reivindicaciones más elementales (lo que es raro). Esto ocurre dada la excesiva centralización, e impide el avance de las reivindicaciones, los consensos y las perspectivas. Esto se observa al indagar a los diferentes grupos sociales de Ilha do Mel y por esta razón el mismo Consejo recibe la confianza de ser el “testa ferro” del propio Poder Público estatal.

CONSIDERACIONES FINALES

Frente al período considerado, todo indica que Ilha do Mel está pasando por una situación de transición, pues ni el CG está lo suficientemente maduro para ejercer su rol, ni el estado, representado por el IAP, le está dando una mayor autonomía a este CG. Con esas dos situaciones para la gestión participativa, el Consejo no consigue efectivamente atender las necesidades y aspiraciones de la comunidad local; y, por consiguiente, no adquiere experiencia para perfeccionar sus habilidades de gestión colectiva del territorio, permaneciendo inerte.

Por lo tanto, se verifica que la población y sus representantes deben pasar por procesos de maduración o capacitación internos para lograr la cohesión de los organismos comunitarios ya establecidos. Las asociaciones y ONGs, cuando sean consideradas como oportunidades de convergencia, debatirán su reivindicación junto al gobierno. Pero, para eso, es imprescindible que el punto de partida sea la educación en sus diversos ámbitos (alfabetización, concientización, corrección, profesionalización) y temas (ambiental, profesional y patrimonial) para que la incesante búsqueda de la sustentabilidad en una sociedad específica y variada se aproxime a un modelo de autogestión inclusiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alegria, M.F. & Silva H.P.** (2006) "Refletindo sobre a dimensão coletivista do Conselho Gestor". II Seminário de Áreas Protegidas e Inclusão Social. Programa EICOS-IP/UFRJ. Disponível em 08/2006, no endereço eletrônico: <http://www.ivt-rj.net/sapis/pdf/MariaFernandaAlegria.pdf>
- Ávila, M.A.** (2009) "Política e planejamento em cultura e turismo". Editus, Ilhéus-BA
- Athayde, S.F.E. Britez, R.M. de** (2005) "As unidades de conservação". In Marques, M.C.M. & Britez, R.M. (org.), História Natural e Conservação da Ilha do Mel". Ed. UFPR, Curitiba, pp. 229-248
- Athayde, S.F.; Tomaz, L.M.** (1995) "Áreas naturais protegidas e comunidades locais da Ilha do Mel – PR – Brasil". Nerítica 9
- Beni, M.** (2006) "Política e planejamento de turismo no Brasil". Aleph, São Paulo
- Braga, D.C.** (2007) "Planejamento turístico: teoria e pratica". Elsevier, Rio de Janeiro
- Brasil** (2000) "Lei 9985, de 18 de Julho de 2000". Sistema Nacional de Unidades de Conservação a Natureza e dá outras providências. Disponível em 08/02/2010, no endereço eletrônico <http://www.lei.adv.br/9985-00.htm>
- Conselho Gestor** (2000) "Regimento Interno do Conselho Gestor da Ilha do Mel de 25 de Outubro de 2000". Ilha do Mel, PR
- Elias, T.L.; Martinez, J.; Esteves, C. J. O.** (2005) "Turismo e condições de balneabilidade na Ilha do Mel (Litoral do Paraná)". Disponible en <<http://geografia.igeo.uerj.br/xsbgfa/cdrom/eixo3/3.3/285/285.htm>>, visitado el 13 nov. 2005
- Esteves, C. J. O.** (2004) "Turismo e qualidade da água na Ilha do Mel (Litoral do Paraná)". Dissertação de mestrado, Pós Graduação em Geografia – Universidade Federal do Paraná, Curitiba
- Fernandes, I.P.; Coelho, M.F.** (2002) "Economia do turismo: teoria e prática". Elsevier, Rio de Janeiro
- Figueiredo, J.C.** (1954) "Contribuição a Geografia da Ilha do Mel (litoral do estado do Paraná)". Tese de Cátedra de Geografia do Brasil. Faculdade de Filosofia da Universidade Federal do Paraná, Curitiba
- Gandara, J.M.G. Torres, E. Lefrou, D.** (2003) "A participação de todos os atores no processo turístico" In: Anais do I Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul. U.C.S. Caxias do Sul

- Gandara, J. M. G.** (2003) “La sostenibilidad de los destinos turísticos urbanos. In Molina, S. (edit), Organizaciones del Tercer Sector en el Turismo”. Turismo 1, REDES, Ciudad de Mexico, pp. 91-118
- Gandara, J.M.G. Silveira, C.E. Torres, E.** (2005) “Os atores envolvidos e sua importância no desenvolvimento de destinos/produtos turísticos sustentáveis e competitivos” In: Anais IX ENTBL, Recife
- Gandin, D.** (2009) “A prática do planejamento participativo”. Vozes, Petrópolis, RJ
- Gastal, S.; Moesch, M.** (2007) “Turismo, políticas públicas e cidadania”. Aleph, São Paulo
- Heemann, A.** (2004) “Considerações sobre alguns obstáculos à interdisciplinaridade na Pós-Graduação”. In: Lima, M. D. V. Mendonça, F. (org.) Interdisciplinaridade, Meio Ambiente e Desenvolvimento: Desafios e avanços do ensino e da pesquisa..Editora da UFPR. Curitiba, pp. 47-52
- IAP - Instituto Ambiental Do Paraná** (1996) “Plano de gestão da Ilha do Mel – Relatório preliminar”. Curitiba
- Irving, M.A.** (2002) “Turismo ética e educação ambiental – Novos paradigmas e planejamento”. In Irving, M. A.; Azevedo, J. Turismo: o desafio da sustentabilidade. Ed. Futura, São Paulo, pp. 17-34.
- Ivars, J.A.** (2003) “Planificación turística de los espacios regionales em España”. Editorial Sintesis/ Agencia Valenciana Del Turisme, Valencia.
- ITCF - Instituto de Terras, Cartografia e Florestas** (1986) Instituto de Terras, Cartografia e Florestas. “Coletânea de Legislação e Documentação sobre a Ilha do Mel - 1946-1985”. Curitiba
- Kim, K.M.** (2004) “Avaliação da sustentabilidade do modelo de desenvolvimento vigente na Ilha do Mel – PR.” Pontal do Paraná. Monografia (Graduação em Ciências do Mar) Setor de Ciências da Terra, UFPR, Curitiba
- Kraemer, M.C.** (1978) “Malhas da pobreza: exploração do trabalho de pescadores artesanais na Baía de Paranaguá”. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Antropologia, PUC-SP. São Paulo
- LACTEC – Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento** (2002) “Estudos de impactos ambientais: sistema de esgotamento sanitário faixa litorânea”. PARANASAN/SANEPAR, Curitiba
- Loureiro, C.F. Azaziel, M. Franca, N.** (2003) “Educação ambiental e Gestão Participativa em Unidades de Conservação”. IBASE / IBAMA, Rio de Janeiro
- Martinez, A.J. E Hirabaiashi, Y.** (2003) “De la teoría a la práctica en la sustentabilidad y la participación comunitária: una propuesta metodológica” In: Gómez Nieves, S. (org.) Desarrollo Turístico y Sustentabilidad, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, pp. 37-56
- Neto, R.F.** (1999) “As inter-relações da energia elétrica com aspectos de conforto e modernidade em pequenas comunidades. Um estudo de caso na ilha do mel – PR”. Tese Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento – Universidade Federal do Paraná. Curitiba
- OMT – Organização Mundial do Turismo**
(1999) “Guia para administraciones locales: desarrollo turístico sustentável. Turismo y medioambiente” OMT, Madrid
- Paraná, Governo Do Estado do** (1986) “Coletânea da Legislação e Documentação sobre a Ilha do Mel”. IAP, Curitiba.
- Paraná, Governo Do Estado do** (1996) “Plano de manejo – Estação Ecológica da Ilha do Mel – PR”. IAP e SEMA, Curitiba.

Petrochi, M.

(2009) "Turismo: planejamento e gestão". Pearson – Prentice Hall, São Paulo

Poon, A. (1998) "Participación de las comunidades locales en el desarrollo turístico e incidência econômica em los pequenos estados insulares em desarrollo". In: Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Turismo Sostenible en Pequeños Estados Insulares em Desarrollo y Otras Islas. OMT. Lanzarote.

Rabahy, W. (2003) "Turismo e desenvolvimento: estudos econômicos e estatísticos no planejamento". Manole, São Paulo

Silveira, M.A. (1998) "Ecoturismo na Ilha do Mel/Paraná". In: PERDIGÃO, F.P. (org.), Turismo e Meio Ambiente, v.1. Ed. da UECE, Fortaleza, PP.138-51

Souza, C.M.M.; Theis, I.M. (edit.) (2009) "Desenvolvimento regional: abordagens contemporâneas". EDIFURB, Blumenau

Sperb, M. P. Fontoura, L. Telles. D.H.Q. (2007) "Meio ambiente e turismo na Ilha do Mel, PR: enfoque sobre a legislação aplicada". Anais do II ECOUC. Itatiaia, RJ

Telles, D.H.Q. (2007) "Análise sobre a situação socioambiental e do turismo na Vila de Encantadas, Ilha do Mel, Paraná". Dissertação de Mestrado, Pós Graduação em Geografia – Universidade Federal do Paraná, Curitiba

Telles, D.H.Q. ; Sperb,M.P.; Esteves, C.J.O. (2007) "A gestão pública na Ilha do Mel, PR: Enfoque sobre o Conselho Gestor atuante no local". IX ENGEMA, Curitiba

Tomazzoni, E.L. (2009) "Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores". EDUCS, Caxias do Sul

Vera Rebollo, J.F. López Palomeque, F. Marchena Gómez, M. Anton Clavé, S. (1997) "Análisis territorial del turismo". Ed. Ariel Geográfica, Barcelona

Yázigi, E. (2003) "Turismo, uma esperança condicional". Global Universitária. São Paulo

Recibido el 19 de mayo de 2010

Correcciones recibidas el 29 de septiembre de 2010

Aceptado el 05 de octubre de 2010

Arbitrado anónimamente

Traducido del portugués