



# Alcances e Limites da Política de Ecoturismo em Parelheiros

Range of Ecotourism Policies in Parelheiros

*Luna Galvão Alvisi<sup>1</sup>, FAUUSP, lunagalvao@gmail.com*

*Renata Eloah Aguiar Moreira, FAUUSP, reloah@gmail.com*

---

<sup>1</sup>Arquitetas Residentes do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana realizado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo com parceria com a SMDU-PMSP.

## RESUMO

O presente trabalho busca o entendimento e análise crítica da implementação do Polo de Ecoturismo definido pela lei 15.953/2014, abrangendo os distritos de Marsilac e Parelheiros e a região Sul da subprefeitura de Capela do Socorro. Contextualizando esta Política pública dentro da realidade socioambiental da região, a partir dos seus impactos nas comunidades locais, especialmente sobre as aldeias indígenas Tenondé – Porã e Krukutu e dos núcleos urbanos de Embura, Marsilac, Colônia e Vargem Grande, principais destinos de roteiros do Polo de Ecoturismo, busca-se abordar a importância da participação social política e do planejamento participativo local. Ao questionar o papel do Estado e dos interesses privados na implementação das ações da Política de Ecoturismo na região e as próprias dinâmicas territoriais e políticas de sua abrangência, busca-se também o entendimento de seus desdobramentos, sobreposições e conflitos urbanos com as outras Políticas Públicas previstas nesta no Plano Regional Estratégico da subprefeitura, que possui 80% de sua área grafada como rural, é uma área de extrema importância à proteção dos mananciais e conservação ambiental e de informalidade e precariedade habitacional e urbana.

**Palavras chaves:** Ecoturismo; Participação Social; Turismo Rural; Políticas públicas.

## ABSTRACT

The present work seeks the understanding and critical analysis of the implementation of the Ecotourism Pole defined by law 15.953 / 2014, covering the districts of Marsilac and Parelheiros and the southern region of the 'sub-municipality' of Capela do Socorro. Contextualizing this public policy within the socio-environmental reality of the region, based on its impacts on local communities, especially on the Tenondé - Porã and Krukutu Indian villages and the locations of Embura, Marsilac, Colônia and Vargem Grande, it is sought to address the importance of social political participation and local participative planning. When questioning the role of the State and private interests in the implementation of the Ecotourism Policy actions in the region and the territorial and political dynamics of its scope, it is also sought the understanding of its developments, overlaps and urban conflicts with the other Public Policies Foreseen in the Regional Strategic Plan of the region, which has 80% of its area written as rural, is an area of extreme importance to the protection of water sources and environmental conservation and informality and precarious housing and urban.

**Keywords:** Ecotourism; Social Political Participation; Rural Tourism; Public Policies.

## INTRODUÇÃO

O extremo Sul da subprefeitura de Capela do Socorro e a subprefeitura de Parelheiros compreendem a maior parte da zona rural e da área de proteção aos mananciais do Município de São Paulo. Só o território da subprefeitura de Parelheiros, corresponde a uma área de 360 km<sup>2</sup>, representando quase 25% de seu território. Delimita-se ao Norte pelas represas Guarapiranga e Billings e ao Sul pelos alinhamentos do topo da Serra do Mar. Localiza-se, em sua totalidade, na Área de Proteção aos Mananciais dos Reservatórios Guarapiranga e Billings e é responsável, segundo dados da (SVMA, 2016) por aproximadamente 30% do abastecimento de água do município.

A 50 km do centro de São Paulo, possui importantes remanescentes de Mata Atlântica como os Parques Jaceguava e Itaim da categoria de manejo Proteção Integral, o Parque Estadual da Serra do Mar e uma presença expressiva da produção hortifrutigranjeira, configurando-se também na subprefeitura de maior zona rural do município, tendo aproximadamente 80% de seu território grafado como Zona Rural no PDE (2014).

Atualmente todo seu território está inserido no Polo de Desenvolvimento Ecoturístico que contempla os distritos de Marsilac e Parelheiros, até os limites da APA Bororé-Colônia (abrangendo a porção sul da subprefeitura de Capela do Socorro). Possui uma população indígena de aproximadamente 1200 indígenas Guarani de acordo com dados da FUNAI (2010), importantes remanescentes de Mata Atlântica e locais de interesse histórico e geológico como a Cratera da Colônia, tombada em 2003 pelo CONDEPHAAT e elevada à condição de Monumento Geológico do Estado pelo Conselho Estadual de Monumentos Geológicos.

Além de possuir também bairros históricos como o bairro da Colônia, que abriga o primeiro cemitério protestante do Brasil e resquícios da colonização alemã na região, datada do meio do século XIX, configura-se como uma área de potencial expressivo para produção agrícola e agroecológica e de conservação ambiental do município.

Apesar de seu território abrigar 30 sub-bacias que integram os sistemas Guarapiranga e Billings e da existência da Lei de Mananciais, vigente no território desde 1975, o histórico de ocupação de Parelheiros, principalmente a partir da década de 80, apresenta importante incremento populacional com elevado número de loteamentos irregulares em nucleações urbanas isoladas, muitos deles enquadrados como áreas de ZEIS 1 – Zonas Especiais de Interesse Social no PDE (Plano Diretor Estratégico, 2014) de assentamentos precários, requerendo prioritariamente requalificação social e ambiental.

Tendo em vista esse contexto, o presente trabalho propõe a análise da implementação do Polo de Ecoturismo de Parelheiros sob seus diversos aspectos, a partir do ponto de vista da articulação das políticas públicas da região, observando seus entraves e sobreposições, desde a fundamentação da sua lei até as formas de sua inserção e aplicação no território, para que seja possível, partindo do recorte da necessidade da participação social das comunidades locais e da análise das políticas públicas adotadas na proteção dos mananciais, o incentivo à participação ativa da população nas atividades do Polo de Ecoturismo, respeitando sua cultura, especificidades e, principalmente, voltando-se aos interesses públicos e as dinâmicas socioambientais locais envolvidas.

## **A EXPERIÊNCIA DA RESIDÊNCIA NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS DAS SUBPREFEITURAS DE SÃO PAULO**

### **A Residência em Planejamento e Gestão Urbana**

O Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana está inserido dentro das possibilidades das extensões previstas no Estatuto da USP. Um dos objetivos do programa é o aprofundamento do conhecimento na área de planejamento urbano e de gestão pública e com a atuação prática e social do arquiteto e urbanista, através de atividades práticas e teóricas (MARTINS, 2016).

A atividade prática foi feita através do vínculo institucional com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo – SMDU-PMSP, realizada com a participação dos arquitetos residentes no desenvolvimento dos Planos Regionais das Subprefeituras da Cidade de São Paulo. Com a aproximação dessa prática com momentos de reflexões teóricas, o programa propõe estimular a formação de profissionais comprometidos com a “formulação, revisão e fortalecimento de políticas públicas”<sup>2</sup>

O curso está dividido em três módulos, de quatro meses cada; os dois primeiros contêm disciplinas teóricas (dois dias da semana) e atividade prática em conjunto com a SMDU e as Subprefeituras (três dias na semana). O terceiro módulo fez o fechamento com o desenvolvimento de um trabalho individual e acadêmico do programa, assim como o fechamento das atividades práticas junto da SMDU, com a entrega dos produtos relativos aos Planos Regionais.

As disciplinas oferecidas deram suporte teórico e técnico para o desenvolvimento dos diagnósticos para os Planos Regionais elaborados juntamente com a SMDU. Dentro do trabalho proposto, as equipes de trabalho foram distribuídas numa divisão territorial em macrorregiões, e os arquitetos residentes direcionados para as 32 subprefeituras.

Portanto, a iniciativa prevê o estímulo do processo de aprendizagem e da maturação teórica do trabalho prático proposto pela SMDU. Ou seja, cada momento prático está vinculado à um momento didático.

A proposta do programa é transformar as idas à campo em um laboratório de planejamento urbano, ou seja, a cidade e a prática institucional aparece aqui como o laboratório de análise. Propõe também o entendimento de que ir a campo implica na realização de novas redes sociais, redes estas não fechadas ao âmbito acadêmico. Nessa perspectiva, o programa buscou mobilizar a força política da experiência e da vivência urbana, ou seja, pretendeu colocar a relação do espaço urbano sobre a ótica da sua subjetividade.

A cidade para a Residência foi entendida como um lugar a ser desvendado, mas não somente na sua materialidade, e sim a partir da fala, do que se escuta, do que se observa, dos atravessamentos nos diversos agentes, dos agenciamentos, dos conflitos. Interessou o território sobre a perspectiva dos seus usos, e a reflexão a partir dos conflitos das práticas cotidianas que coabitam os espaços públicos.

---

<sup>2</sup> Ver ementa do curso.

## Plano Diretor

A rigor, hoje no Brasil, o Plano Diretor é um instrumento da política urbana instituída pela Constituição Federal de 1988, no artigo 182, cabendo ao poder público municipal a sua realização. Foi regulamentado pelo Estatuto das Cidades em 2001, que delimita a obrigatoriedade de se construir um Plano Diretor para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes, que integrem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, áreas de interesse turísticos, ou que possuam empreendimentos com impactos ambientais significativos.

Nos termos do Estatuto da Cidade (2001), e da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor é a peça chave para o enfrentamento dos conflitos urbanos, o principal instrumento da política urbana de desenvolvimento e expansão, e parte integrante dos instrumentos do planejamento municipal<sup>3</sup>. O Estatuto colocará ainda como instrumentos que deverão se basear nas diretrizes do PD a operação urbana consorciada, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, o IPTU progressivo e a transferência do direito de construir. Todos os instrumentos devem então atender aos princípios gerais de combate à retenção especulativa imobiliária, da gestão democrática da cidade (com destaque para a sociedade civil organizada), da promoção da regularização urbana e da regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda.

Na perspectiva da integração constitucional, sabe-se, que os planos e as normas urbanas municipais devem estar em pleno acordo com o artigo 182 da Constituição Federal, e com o Estatuto da Cidade. De acordo com Oliveira Filho (2009) deve-se ainda observar a constitucionalidade material na integração dos dispositivos:

Da Resolução 25 do Conselho das Cidades, e das resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, do Sistema Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, os Códigos Florestais federal e estaduais, a Resolução 001/86 do CONAMA, a Lei 6766/77 e o Código de Águas e as decisões das conferências municipais, estaduais e federal das cidades e também de outras normas correlatas que concretizam os princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade. Também o novo Código Civil (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 109).

Ainda podemos encontrar no Estatuto da Cidade a diretriz da gestão democrática como instrumento da democracia participativa, inciso II do artigo 2:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...].

Como lembra Sampaio (2010), embora o Estatuto da Cidade fale em gestão democrática e democracia participativa, pode-se notar, a partir de observações empíricas com os Planos Diretores das cidades de Porto Alegre, São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, entre outras cidades, que na maioria dos municípios brasileiros, essa participação popular aparecerá sobre a tutela do Estado, “que tende a dirigir, manipular, e orientar os rumos dos consensos oriundos de uma prática participativa outorgada de cima para baixo” (SAMPAIO, 2010).

<sup>3</sup> O inciso III do artigo 4 do Estatuto da Cidade (2001) coloca o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais, e os planos de desenvolvimento econômico e social como instrumentos especiais do planejamento municipal.

Portanto, para além da dificuldade de dissociar os interesses do Estado<sup>4</sup> com a execução participativa do planejamento, encontra-se a dificuldade da leitura da normativa-constitucional, ou seja, o elevado número de normas e informações passa a ser um conflito político-administrativo pelo distanciamento da linguagem normativa com o cotidiano dos cidadãos. Além disso, pode-se notar a complexidade teórica e metodológica do entendimento da totalidade sobre a apreensão do espaço urbano (SAMPAIO, 2010).

### **Plano Regional das Subprefeituras**

São Paulo, em 2002, foi a primeira cidade a sancionar seu Plano Diretor pautado nas diretrizes do Estatuto da Cidade. Em 2014 é aprovado o novo Plano Diretor Estratégico (PDE) do município com vigência para dezesseis anos. No artigo 344 do PDE é descrito como componente do Sistema Municipal de Planejamento Urbano os Planos Regionais das Subprefeituras (PRS's), que irá detalhar as diretrizes do PDE para cada Subprefeitura. O PRS's tem como objetivo articular as políticas setoriais territorialmente e complementar "proposições relacionadas às questões urbanísticas e ambientais", demarcando perímetros de ações para o poder público, e deve estar interligado à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

O PDE define ainda que a revisão dos PRS's devem ser feitos pelas Subprefeituras com a participação, de forma intersetorial e interdisciplinar, do Núcleo Regional de Planejamento, e que a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) devem supervisionar a elaboração dos planos.

Entre os objetivos dos Planos Regionais das Subprefeituras, para o entendimento do objeto de estudo desse trabalho, se destaca os incisos I e X do artigo 346 do PDE de 2014:

I - indicar as transformações sociais, econômicas, territoriais e ambientais no horizonte temporal do Plano Diretor e as propostas de estratégias, ações e metas que comporão o Programa de Ação da Subprefeitura, definido para o período de 4 (quatro) anos, considerando as demandas da região e sua articulação com o Programa de Metas. [...]

X - dar diretrizes e demarcar perímetros para projetos das Áreas de Estruturação Local, buscando contemplar os interesses e as necessidades locais, prever a utilização racional dos recursos naturais e articular as prioridades locais com ações institucionais, educativas e com equipamentos sociais em sua área de influência, observando-se as estratégias de ordenamento territorial presentes nesta lei (PDE, 2014)

O Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo coloca ainda os Planos Regionais dentro das legislações urbanas estruturais para o planejamento e o ordenamento urbano da cidade de São Paulo, porém em uma outra escala de planejamento:

Art. 344. Os Planos Regionais das Subprefeituras integram o Sistema Municipal de Planejamento Urbano, detalham as diretrizes deste Plano Diretor Estratégico no âmbito territorial de cada Subprefeitura, articulam as políticas setoriais e complementam as proposições relacionadas às questões

---

<sup>4</sup> O interesse do Estado aqui não está significando algo necessariamente ruim, e sim um interesse de cima para baixo, sobre uma perspectiva muitas vezes distante da experiência territorial do espaço urbano estudado, trazendo uma visão técnica e impositiva.

urbanístico-ambientais em seus aspectos físicos e territoriais e demarcam os instrumentos urbanísticos e ambientais previstos nesta lei (PDE, São Paulo, 2014).

Conforme consta ainda do PDE:

§ 2º A revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras deverá ser elaborada com a participação dos munícipes em todas as suas etapas, com base em informações disponibilizadas pela Prefeitura, e acompanhada pelos Conselhos de Representantes das Subprefeituras, previstos nos arts. 54 e 55 da Lei Orgânica do Município, ou, até a instituição destes, pelos Conselhos Participativos Municipais (PDE, São Paulo, 2014).

Na prática, em 2015, houve a decisão por parte da gestão municipal em vigor de delegar e centralizar na SMDU a elaboração da revisão dos PRS's, com a participação ativa das Subprefeituras e do Núcleo Regional de Planejamento, intersetorial e interdisciplinar. Esse processo distingue os PRS's da sua realização em 2004/5 onde sua elaboração foi feita pelas Subprefeituras, sob a forma de contratação de escritórios técnicos (GRILLO, 2013).

Ainda de acordo com o PDE de 2014, essa revisão dos PRS's deve ser elaborada com a efetiva participação da sociedade civil, e com o acompanhamento dos Conselhos Participativos Municipais<sup>6</sup>. Os PRS's possuem um horizonte temporal de 4 anos, devem "observar os planos setoriais, em especial o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, o Plano Municipal de Habitação, o Plano Municipal de Mobilidade e o Plano Municipal de Saneamento". devem considerar as demandas da região e a articulação com o Plano de Metas:

§ 4º O Plano de Ação da Subprefeitura será atualizado quadrienalmente, ouvido o Conselho de Representantes, em até 180 (cento e oitenta) dias após a publicação do Programa de Metas, visando garantir a compatibilidade entre a territorialização das ações setoriais previstas e as diretrizes estabelecidas nesta lei e nos Planos Regionais. (PDE, 2014)

A gestão de Fernando Haddad (2013-2016) retoma então, alguns temas envolvendo a descentralização municipal desenvolvidos anteriormente nos governos da Marta Suplicy (2001-2005) e da Luiza Erundina (1989-1993), implantando com caráter consultivo e provisório os Conselhos Participativos Municipais, em substituição aos Conselhos de Representantes previstos na Lei Orgânica do Município (LOM), e iniciadas as revisões dos Planos Regionais das Subprefeituras.

A cidade de São Paulo está dividida territorialmente em 32 subprefeituras, e para contribuir efetivamente na elaboração dos PRS's, a SMDU realizou uma parceria com FAU-USP para a primeira Residência em Planejamento e Gestão Urbana do país, onde 32 arquitetos formados, em um processo de especialização prática, deram suporte para a Secretaria e para as Subprefeituras para conceber os PRS's.

Diante da realidade normativa e política apresentada, a Residência em Planejamento e Gestão Urbana se insere como um potente intermediário institucional para o fortalecimento do diálogo entre sociedade civil e o Estado. Movimentos sociais e atores estatais buscam formas inovadoras

---

<sup>5</sup> Os Planos Regionais das Subprefeituras foram instituídos em 2004 pela Lei nº 13.885.

<sup>6</sup> Conselhos de Representantes das Subprefeituras, previstos nos arts. 54 e 55 da Lei Orgânica do Município, foram substituídos por decreto pelos Conselhos Participativos Municipais.

de comunicação e negociação, com o objetivo de consolidação dos espaços participativos, em busca de uma política urbana resolutiva e significativa, procura-se reafirmar os princípios constitucionais estabelecidos no Estatuto das Cidades, articulando o conjunto de ações nos territórios. Portanto, há um consistente esforço para reorganizar e incentivar a participação popular na realização dos planos municipais, regionais, e setoriais, no que diz respeito ao urbanismo.

## **O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO REGIONAL DE PARELHEIROS**

Durante todo ano de 2016 foi realizada a elaboração dos Planos Regionais das Subprefeituras do município de São Paulo. A partir da participação como arquiteta<sup>7</sup> residente na subprefeitura de Parelheiros e Capela do Socorro, foi possível vivenciar de perto os territórios destas subprefeituras no extremo sul de São Paulo.

O Plano foi realizado em diversas etapas e, no caso de Parelheiros, teve a participação ativa da subprefeitura através dos técnicos de CPDU. Diante do contexto peculiar da região, da presença das APA's e da área rural predominante no município, a Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA) também teve participação ativa, tanto a partir dos próprios grupos de trabalho organizados pela própria SMDU, como no próprio território, em que foi possível realizar diversas visitas em parceria com a SVMA.

Outro fato de relevância para o entendimento do contexto local foi a participação de reuniões do Conselho da APA Capivari-Monos, também coordenada pela SVMA e com conselheiros de diversos setores da sociedade, possuindo representantes indígenas, do poder público, do Conselho Participativo e da sociedade civil. O Conselho trata dos principais assuntos relacionados à região, seus embates e medidas a serem tomadas em conjunto pelos seus representantes.

Sendo assim, torna-se fundamental o entendimento dessas políticas para além da de Ecoturismo e de seus desdobramentos. Todas elas possuem territorializações específicas e a Política de Ecoturismo engloba todo o território da subprefeitura, dialogando com cada uma delas de maneira, configurando sobreposições e interconexões.

## **ALCANCES E LIMITES DA POLÍTICA DE ECOTURISMO**

Diante deste contexto e os diversos agentes envolvidos nas políticas e determinações do Polo Ecoturístico de Parelheiros, é importante conceituar brevemente o Ecoturismo e as suas diferentes visões, discordâncias e pontos comuns nos diversos segmentos da sociedade: Segundo Pires, (1998) os principais setores da sociedade envolvidos na questão do Ecoturismo são: o que ele denomina de "trade turístico" (operadores, agências, promotores, empresas de viagens, hotelarias, guias, etc.), a área governamental e os organismos oficiais ligados ao turismo; organizações não governamentais da área ambiental e conservacionista; as populações residentes nos destinos potenciais; o público turista e por fim, o meio acadêmico debruçado sobre a pesquisa e reflexão do tema.

---

<sup>7</sup> O presente artigo foi elaborado a partir do trabalho desenvolvido para conclusão do curso de Residência em Planejamento e Gestão Urbana da FAUUSP pela Residente Luna Galvão Alvisi, sobre orientação da Prof. Dra. Maria Cristina da Silva Leme, com a co-autoria da Residente Renata Eloah Aguiar Moreira.



O aspecto comum das definições e conceitos no meio acadêmico tem ênfase na utilização do meio natural, ou seja, a natureza em seu estado original ou pouco alterada, servindo como condição primordial para o desenvolvimento de atividades de observação, educação ambiental, desfrute e interesse científico. Em suma, Pires, (1998) alerta sobre força do prefixo “eco” convenientemente associado ao turismo, para promover as atividades e produtos por ele gerados, não se atentando muito ao aspecto conceitual do termo, mas, principalmente, para o fator da comunicabilidade e da promoção do marketing ecológico, altamente vendável e identificado, segundo o autor, na própria expressão ecoturismo.

Já na área governamental, segundo Pires (1998), os organismos oficiais encarregados de elaborar as políticas e ações globais na área, observa-se uma procura em associar o ecoturismo com as estratégias nacionais de planejamento voltadas para a área de desenvolvimento regional e, mais recentemente, também para a área ambiental, incorporando ao conceito um enfoque conservacionista além dos aspectos de realização pessoal e consciência ecológica dos turistas. As comunidades anfitriãs, ao aceitar e conceber o ecoturismo, irão enfatizar o seu próprio envolvimento nas distintas etapas de desenvolvimento do mesmo desde o planejamento até a operação, e a capacidade de geração de benefícios locais por parte dessa atividade. Seu conceito de ecoturismo estará tomado de uma nova dimensão de (re) valorização dos recursos naturais e culturais do seu meio como fonte de sua própria sobrevivência e, quem sabe, de seu progresso material.

No entanto, uma análise mais crítica sobre a relação entre desenvolvimento local e turismo que se destaca no meio acadêmico é a realizada por Ouriques (2012). Segundo o autor, existe um consenso na literatura de turismo de que esta atividade seria um veículo para o desenvolvimento de países e regiões periféricas. Contudo, demonstra em seus estudos, a partir de dados atuais, que ocorre uma intensa concentração de renda no setor e que este pode servir como uma forma de modernização e veículo de reforço de relações históricas de exclusão e desigualdades.

Desta forma, o autor aponta a questão da modernização econômica que ocorre a partir da introdução da atividade turística e como ela serve como veículo da expansão capitalista nas periferias do mundo, observado nos trechos a seguir:

“O surgimento de uma rede hoteleira, de restaurantes, de atividades de comércio e serviços especializados faz com que parte dos excluídos pelo processo acima descrito acabe sendo ocupada nessas novas atividades. Contudo, como parece ser o padrão típico de quaisquer atividades econômicas que se desenvolvem nas regiões periféricas, inicialmente os postos de trabalho no turismo remuneram precariamente seus trabalhadores, com o agravante que há vários indícios de que os assalariados do turismo recebem remunerações inferiores a de outros setores da economia[...]”. (OURIQUES, 2012).

“[...] É evidente que o turismo é um veículo da modernização capitalista. Talvez seja essa sua principal função na globalização contemporânea: introduzir as relações sociais especificamente capitalistas, subordinando e mesmo extinguindo, muitas vezes, as formas sociais arcaicas, tradicionais.” (OURIQUES, 2006).

Soma-se a esse contexto da ocupação por novas atividades a questão dos empreendimentos que já estão sendo realizados e enfrentam a problemática da regularização fundiária. Sem um contexto de regularização e requalificação destas áreas, as atividades turísticas se concentram cada vez mais nas empresas que podem financiar atividades regulares na região, além de acabar auxiliando

a manutenção da ilegalidade e a utilização da marca do Polo de Ecoturismo apenas como meio de divulgação sem na verdade possuir regularidade e os padrões mínimos exigidos para tal.

Sob esse viés, fica clara a necessidade de se estudar e realizar ações que promovam a participação social nas definições das diretrizes do Polo de Ecoturismo, para que seja possível discutir a real viabilidade do turismo enquanto geração de renda local, a partir da estruturação do turismo ecológico e de responsabilidade socioambiental, levando-se em conta a idéia de um planejamento enquanto atividade política, segundo Torres (2003), consolidando-se através da prática da comunicação e do diálogo sobre como agir coletivamente, e retomando, ainda segundo o autor, contribuições de Habermas, Harvey e Freire, que argumentam a possibilidade da existência de um planejamento ao mesmo tempo racional-propositivo e democrático-inclusivo, dirigido para a superação dos obstáculos que impedem o desenvolvimento sustentado, a consolidação da democracia e a justiça social.

## **O POLO DE ECOTURISMO**

### **Antecedentes do Polo de Ecoturismo**

Em 2014, o Polo de Ecoturismo do município de São Paulo foi criado por meio da Lei nº 15.953, de 7 de janeiro de 2014. De acordo com o texto redigido da lei, esta determina disciplinar e normatizar as atividades ecoturísticas da região, nos territórios administrativos das subprefeituras de Parelheiros e da Capela do Socorro, estimulando o desenvolvimento econômico e social visando sua proteção e conservação.

No entanto, a ideia do Polo de Ecoturismo surgiu bem antes da promulgação da lei. Em maio de 2003, o Sebrae iniciou uma atuação na Ilha do Bororé por meio do Programa de Desenvolvimento do Turismo Receptivo (PDTR), realizando ações coordenadas de consultoria em planejamento turístico. No ano seguinte, ampliaram a atuação do programa à APA Capivari Monos e, em 2006, à recém – criada APA Bororé – Colônia. O programa tinha os seguintes focos estratégicos: Sensibilização e envolvimento da comunidade; formatação de produtos turísticos e atrativos complementares; capacitação de empresários ; estrutura de recepção ao turista; gestão e qualidade da atividade turística e comercialização de produtos turísticos.

Em 2005 a gestão da subprefeitura também começou a dar visibilidade ao tema, com a criação do PAT, Posto de Atendimento ao Turista, até hoje em funcionamento, e em 2008, foi criada a AMTECI – Associação de Micro Pousadas, Turismo, Eventos, Comércio e Indústria de Parelheiros e, em 2011, junto com a portaria que regulamenta o PAT, foi criado o CONGETUR, Conselho de turismo da região, conselho paritário que atua sobre as definições das ações do Polo.

Em entrevista no Posto de Atendimento ao Turista com Solange Dias, membro do Conselho de Turismo (CONGETUR) e uma das principais idealizadoras do Polo de Ecoturismo de Parelheiros desde o início de sua concepção até agora, foi possível compreender alguns detalhes do histórico, das potencialidades do turismo na região e especialmente, dos seus principais desafios.

De acordo com sua fala, as principais dificuldades de implantação do atual Polo são devidas à situação irregular e de intenso crescimento populacional da região, além dos problemas internos à gestão pública e à alternância política que como em quase todas as áreas, afeta a continuidade e eficácia da aplicação de políticas públicas.

**O** Moradora da região, ela atua no território desde a década de 70 e aponta como as mudanças na paisagem e na forma de ocupação tiveram seu ápice no fim da década de 80 e início dos anos 90 e a ocupação maciça do Grajaú e da subprefeitura de Capela do Socorro. É sabido e já foi citado como a lógica perversa de ocupação da cidade pelo capital através do mercado imobiliário atua e como os impactos na região de manancial são ainda mais intensos, e o grande desafio é desenvolver o Polo de Turismo em Parelheiros e como ele poderia auxiliar na preservação da região para que não seja reproduzido o mesmo padrão de ocupação do Grajaú, ao trazer desenvolvimento econômico, promover ações de educação ambiental e estímulo à preservação e conservação da região.

## **O TURISMO E SUAS INTERFACES COM AS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARELHEIROS**

### **O turismo e suas interfaces com a política de regularização fundiária**

principal desafio enfrentado para que o desenvolvimento da região possa ocorrer de forma mais facilitada e que tem influência direta nas atividades do ecoturismo é a questão da regularização fundiária, tendo em vista e recuperação socioambiental das ocupações em mananciais. As ocupações irregulares em sua maior parte estão associadas a ocupações de população de baixa renda e de alta vulnerabilidade social. Diversos loteamentos estão nessas condições nos distritos de Parelheiros e Marsilac.

Segundo dados do Cadastro SPPA temos aproximadamente 200 bairros na região de Parelheiros, sendo destes 70% irregulares, ocupando áreas de APPs (Áreas de Preservação Permanente). Nas áreas de proteção aos mananciais, apesar das restrições impostas pela legislação estadual, a abertura de loteamentos não cessou e a impossibilidade de implantação de infra-estrutura manteve os loteamentos em situação precária por muito tempo.

A carência de um planejamento metropolitano e a urbanização perversa da cidade gera vetores de desestabilização na região de mananciais. O crescimento demográfico tem sido de forma anormal desde o início de 1980. O Censo registrou em 1991, 61.586 habitantes, saltando para 111.240 em 2011, um crescimento que ultrapassa 80%, enquanto índices da cidade tem crescimento negativo.

Dentro do contexto do Polo de Ecoturismo é fundamental avaliar a situação de irregularidade das principais nucleações urbanas que virão a receber turismo e as centralidades previstas pelo Polo. Sem dúvida, a principal delas é o bairro Vargem Grande, maior concentração urbana da região, localizado no interior da Cratera da Colônia. O loteamento, juntamente com a Vila Roschel, são os únicos bairros incluídos no Plano Municipal da Habitação dentro do programa Mananciais fase 3, que ainda não foi executado. Ou seja, todo restante da região que se encontra irregular de diversas maneiras e não possui previsão de regularização, o que torna ainda mais calamitosa a situação da área de

É fundamental destacar esses problemas de caráter emergencial, para locais que pretendem ser incorporados e utilizados pelo Polo de Ecoturismo. Sem a participação dessas comunidades nas definições do Polo, quem sairá beneficiado pelos investimentos na região? É mais um ponto que enaltece a necessidade da implantação conjunta das políticas, devendo fazer parte de um amplo programa de desenvolvimento local que priorize a questão da regularização não apenas para o desenvolvimento da região mas principalmente para o município de São Paulo que depende da água produzida neste local.

### **O turismo e suas interfaces com a política de agroecologia**

Além da questão básica de moradia e irregularidade fundiária, outro tema de extrema relevância que surgiu nos debates da elaboração do Plano Regional, é a necessidade de desenvolvimento da economia rural, promovendo a produção agrícola com os preceitos da agroecologia, dos sistemas agroflorestais e de técnicas alternativas e mais compatíveis com as características ambientais da região sul, alternativas de manejo rural que causem menos impactos no meio-ambiente e nos mananciais da região. O Turismo Rural também está sendo incentivado dentro das definições do Polo ainda que com muito menos ênfase se comparado ao ecoturismo, mas representando um tema de extrema relevância em um contexto predominantemente rural, que exige amplas discussões com os agricultores, órgão e instituições envolvidas no desenvolvimento agroecológico da região.

O município de São Paulo tem uma área de 1.523 km<sup>2</sup>, dos quais 222 km<sup>2</sup> são em zona rural, compreendendo 14,75% do território municipal. A maior parte desta área encontra-se ao sul, no território das Subprefeituras de Parelheiros (que contempla mais de 350 km<sup>2</sup>), Capela do Socorro e M'Boi Mirim, onde são desenvolvidas atividades produtivas que vão desde a horticultura (cultivo de hortaliças, frutas, plantas ornamentais, plantas medicinais, entre outros) e extração mineral e vegetal, ao ecoturismo e turismo rural. Na região, há mais de 300 agricultores atuando na região com o apoio de uma Casa de Agricultura Ecológica em Parelheiros, inaugurada em 2008.

É importante salientar que a maioria da atividade agrícola da região ocorre de maneira irregular, e a maioria não recolhe RAIS, não sendo possível uma avaliação completa a partir destes dados. Em 2002, foi realizada uma pesquisa pela Administração Regional da Capela do Socorro que apontou a existência de 80 agricultores em Parelheiros, sem considerar os produtores ornamentais. Segundo a secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, existem na região 346 produtores rurais cadastrados, sendo 14 orgânicos e 25 em processo de transição.

Diante deste contexto, é inegável a necessidade de articulação entre a política de agroecologia e a política de turismo. O turismo rural além de proporcionar acréscimos econômicos ao desenvolvimento estimula a estruturação de infraestrutura e regularização dos lotes rurais, além de servir como estímulo a uso e ocupações do solo com menor impacto como é o caso de sítios. O estímulo tanto aos produtores quanto à utilização de sítios como atrativos, pode gerar um impacto positivo sobre a região, especialmente se pensado em conjunto a ações educativas e até à ampliação estímulos tributários aos lotes que auxiliarem na preservação dos cursos d'água e na manutenção do caráter rural da região.

### **O turismo e sua interface com a política indígena**

Outra política de caráter fundamental e que também tem interface com as outras, configurando-se em uma preocupação central dentro do tema do turismo na região é a questão indígena. Historicamente, o povo Guarani já habitava a região antes da chegada dos portugueses em 1500, possuindo direito originário e o usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Atualmente estão expandindo-se tanto em território como em população, portanto a necessidade de se prever políticas para este território da cidade respeitando suas especificidades é urgente. .

Segundo Marcondes e Goddoy (2010), seu território tradicional configura-se através de várias aldeias distribuídas em regiões do Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai. Seu conceito de território supera os limites físicos das por nós estabelecidos, a partir de conceitos como compartilhar e

dividir espaços. É na Serra do Mar que se encontram os remanescentes de Mata Atlântica, e cuja importância é inestimável a essas comunidades tradicionais.

Grande parte do território Guarani encontra-se dentro da APA Capivari-Monos, sendo as principais aldeias a do Planalto, Barragem e Krukutu, por sua vez ligadas às aldeias Rio Branco e Aguapeú, no litoral, por uma rede de caminhos e antigas aldeias, percorridos e utilizados pelos Guarani desde tempos imemoriais. Ainda que vivendo próximo a áreas urbanas, os Guarani da APA Capivari-Monos conservam suas práticas e saberes tradicionais, e os transmitem aos mais novos, num notável esforço de resistência cultural. Lutam pela ampliação dos limites de suas terras, com expansão já homologada pela FUNAI e reconhecida pelo PDE (2014), buscando recuperar seus direitos originários sobre o território que tradicionalmente ocupam.

Atualmente, as duas aldeias são abertas à visita monitorada, no entanto, com a implantação do Polo, as preocupações referentes a como se dará o turismo em seu território se fez presente, ainda que em caráter emergencial. Em agosto desse ano, a Comissão Guarani Yvyrupa apresentou um documento intitulado “Definições emergenciais sobre visita turística na Terra Indígena “Tenondé – Porã” em que analisam ponto a ponto de visita, exigindo que qualquer atividade turística desenvolvida em terra indígena precisa ser precedida da elaboração de um “Plano de visita” que só poderá ser executado depois de aprovado pela FUNAI. A Instrução normativa também define que apenas as comunidades indígenas podem ser proponentes de Planos de Visita, e podem, se quiserem, convidar parceiros proponentes como ONGs, empresas ou órgãos públicos e que as atividades já existentes tem o prazo de 2 anos para se regularizarem.

O documento ainda ressalta que tem como objetivo exclusivo dar uma solução emergencial e temporária para as atividades turísticas que já ocorrem na Terra Indígena Tenondé-Porã, buscando um encaminhamento provisório que vise garantir a participação das comunidades no planejamento, gestão e rendimentos de atividades turísticas.

É neste contexto que se encontra as aldeias Guarani da Terra Indígena Tenondé-Porã, em uma área de mananciais, com suas matas ciliares, dentro de um dos ecossistemas mais ameaçados – a Mata Atlântica e com uma população extremamente fragilizada – os Guarani Mbya. Vale ressaltar que qualquer intervenção na área deve ser extremamente bem planejada e que os projetos, ressaltando os de caráter turísticos, devem ser muito bem estudados com a comunidade em questão.

## CONCLUSÃO

A partir da análise das definições do conceito de Ecoturismo nos diversos setores envolvidos da sociedade foi possível fazer uma análise crítica de sua implementação, mostrando os conflitos de moradia e ambientais e a necessidade de se realizar ações em conjunto com as comunidades e a população, para que seja possível superar o caráter exclusivamente desenvolvimentista do turismo, a necessidade emergencial de se promover a recuperação socioambiental da região e como o turismo focado no desenvolvimento sustentável da região poderia contribuir. Por outro lado, um turismo que apenas beneficie empresas e investimentos privados de fora da região, pode causar resultados extremamente opostos, trazendo ainda mais desigualdades ao não se promover esse retorno à comunidade e até incidir sobre uma maior ocupação da área.

Posteriormente, foi abordado o histórico e antecedentes à elaboração do Polo de Ecoturismo, em que foram expostas as principais potencialidades de atrativos turísticos, os principais roteiros já elaborados e quais as dificuldades ou peculiaridades de se definir rotas específicas em um

território tão extenso, além da apresentação dos principais Guias de Turismo da região, apontando similaridades e dissiparidades.

Voltando-se para a questão das definições das políticas públicas de turismo, foram abordadas suas interfaces com as outras políticas da região, primeiramente tratando-se da sua interface com a política de regularização fundiária, a necessidade de recuperação socioambiental e precariedade que a situação irregular provoca, além de caracterizar as políticas de regularização e as articulações necessárias entre o governo local da subprefeitura, a SEHAB Mananciais e a Secretaria de finanças, tratando também das diferentes formas de irregularidade, tanto em área urbana como em área rural.

Já sobre as interfaces com a política de agroecologia, foi apresentada a necessidade de desenvolvimento da economia rural, visto que aproximadamente 80% da região é grafada como zona rural no PDE, as políticas que incidem sobre a produção agroecológica e como o turismo rural pode auxiliar tanto no desenvolvimento da própria política de agroecologia ao estimular uso e ocupação do solo com menos impactos e desenvolvimento do potencial agrícola de propriedades para receber demandas do turismo rural.

Por fim, é abordado o tema das Políticas Indígenas e como o tema será tratado dentro do Polo de Ecoturismo e foi possível a partir dos documentos específicos de caráter emergencial produzidos pela comunidade Guarani, entender o panorama da situação, já que as aldeias indígenas absolutamente representam uma das maiores demandas dentro das visitas do Polo de Ecoturismo. Em suma, algumas considerações são fundamentais para a proposição de ações de turismo sobre o território de Parelheiros. Com ações como a formação de Núcleos de desenvolvimento local como a Associação de moradores pelo turismo da Cratera de Colônia e regulamentações que impliquem na participação da comunidade para se realizar intervenções no território, é possível começar a concretizar a aplicação de políticas públicas que fomentem, incentivem ações de educação ambiental e incentivos fiscais à empreendimentos e propriedades que auxiliem a conservação e o desenvolvimento socioambientalmente saudável da região.

O PAT, Posto de Atendimento ao Turista também é fundamental para a divulgação e assistência aos visitantes da área assim como deve ser responsável pela organização das atividades relacionadas ao turismo. Todo o material deve ser constantemente atualizado para que possam ser incluídos novos roteiros ou até mesmo excluídos se caso for.

Em suma, a Política de Turismo deve, obrigatoriamente, ser proposta em conformidade com as outras políticas que podem ser incorporadas a um amplo Programa de Desenvolvimento Saudável e Sustentável da região, que se encarregue prioritariamente de tentar equacionar a ocupação sobre os mananciais, com solução das demandas habitacionais, que dialogue com as comunidades tradicionais, respeitando o território indígena e promova o desenvolvimento do turismo de maneira a estimular o desenvolvimento agroecológico e de fortalecimento da identidade local, proporcionando um desenvolvimento não apenas econômico mas também de capital social e inclusão sócio-cultural.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Câmara dos Deputados, 1988.
- BRASIL. Estatuto da Cidade: **Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília**, Câmara dos Deputados, 2001.
- COMISSÃO GUARANI YVYRUPA. **Definições emergenciais sobre visitação turística na Terra Indígena Tenondé Porã**. São Paulo, Agosto, 2016.
- GRILLO, Maria Teresa Oliveira. **A estratégia por trás do estratégico: dos planos de desenvolvimento aos planos estratégicos**. Tese de Doutorado - São Paulo, 2013.
- IBGE. **Censo Demográfico 2010 – Características Gerais da População**. Resultados da Amostra. IBGE, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/> .
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL: **Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais**. São Paulo, 2009.
- INSTITUTO DE ECOTURISMO DO BRASIL - IEB. **Folheto de divulgação da entidade**. São Paulo, 1996.
- LADEIRA, Maria Inês. **São Paulo na Terra dos Índios**. In: RICARDO, Beto e RICARDO, Fany (orgs.). Povos Indígenas do Brasil 2001-2005, São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.
- MARCONDES, M.A , GODDOY, G.G.M. **Políticas públicas ambientais e reflexos na aldeia guarani krukutu – são paulo/SP**, São Paulo.
- MARTINS, R.. **APA BORORÉ: Subsídios à implantação-Praticando Geografia com a Teoria do Geossistemas**. São Paulo: FFLCH-USP, 2003
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana**. ARQUISUR, 2016.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Introdução ao turismo**. São Paulo, Rocca, 2001, 385 p
- OURIQUES, H.R. **O desenvolvimento do turismo nas periferias do capitalismo**. Revista Espaço Acadêmico, n.61, junho, 2006.
- OURIQUES, H.R. **O turismo internacional na economia-mundo capitalista: elementos para uma crítica**. ActaScientiarum. Human and Social Sciences Maringá, v. 34, n. 2, p. 147-157, July-Dec., 2012
- PIRES, P.S, **Turismo - Visão e Ação** - v.1 - n.1 - p.75-91 jan/jun, 1998
- PONCIANO, L. **Bairros Paulistanos de A a Z**. 2.ª edição. São Paulo: SENAC, 2001.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, **Habisp**. Habitação. Disponível em: <http://www.habisp.inf.br/>, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 Texto da lei ilustrado.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Material de apoio para Revisão Participativa dos Planos Regionais das Subprefeituras – Parelheiros**, São Paulo 2015.

SAMPAIO, A. H. L.. **10necessárias falas - cidade, arquitetura e urbanismo**. 300. ed. Salvador: EDUFBA, 2010.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP**, Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP, Campinas, 2000.

SOUZA, D.V. **Da possibilidade à ação: novas perspectivas de gestão territorial e atuação cidadã – o caso da APA Capivari – Monos**. São Paulo, 2008.

TORRES,R.N. **Planejamento e Particip(ação) Democrática**. X Encontro Nacional da Anpur, 2003.