



## Avaliação da eficácia do PROECOTUR no Polo Turístico do Jalapão (TO)

*Evaluation of PROECOTUR in the Jalapão Pole (TO, Brazil)*

Janaina Maria Andrade Aires Fonseca, Waldecy Rodrigues

### RESUMO

O objetivo desse artigo é avaliar a eficácia do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR) no Polo Jalapão – Tocantins, sob o ponto de vista dos gestores do programa. Este estudo constitui-se uma pesquisa de natureza qualitativa e com o uso da análise de conteúdo para a interpretação das mensagens emitidas pelos entrevistados. A partir dos resultados obtidos, constatou-se, sob o ponto de vista dos gestores do programa, que o PROECOTUR/TO foi eficaz no cumprimento de seus objetivos e metas previstas, uma vez que, grande parte das ações previstas foi executada colaborando para o Programa cumprir os seus objetivos iniciais de preparar o polo para a fase de investimentos. Entretanto, destaca-se que houve um nítido atraso nas metas estabelecidas e o não enfrentamento de questões relevantes ao desenvolvimento ecoturístico, como por exemplo estratégias para inclusão das comunidades em arranjos produtivos do ecoturismo.

**KEYWORDS:** Políticas Públicas; PROECOTUR; Jalapão.

### ABSTRACT

This article aims to evaluate the Program for Ecotourism Development in the Legal Amazon ( PROECOTUR ) in the Jalapão Pole in Tocantins, under the point of view of the program managers. This study is defined as a research of qualitative nature with the usage of content analysis for the interpretation of the messages emitted by the people interviewed. Starting from the obtained results, it was noticed, under the program managers point of view, that the process of PROECOTUR implementation was effective in the attainment of its predicted aims and objectives, once that most of the predicted actions were followed, what collaborated for the Program to fulfill its initial objectives of preparing the pole for the investment phase. However, there was a clear delay in established goals and not confrontation ecotourist development relevant issues such as strategies for inclusion of communities in clusters of ecotourism.

**KEYWORDS:** Public Policies; PROECOTUR; Jalapão.

## **Introdução**

No Brasil, assim como ocorre em todo o mundo, a atividade turística é uma das que mais tem se destacado e consolidado como promotora de desenvolvimento. Em virtude disso, o turismo tem sido foco de políticas públicas, que visam à promoção do desenvolvimento econômico e social e ambiental. O governo brasileiro começa a atentar efetivamente para o turismo a partir de 1966, quando cria o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) e estabelece as diretrizes para a elaboração de uma política nacional de turismo (DIAS, 2003). A partir de então, formulou-se e implementaram-se várias políticas de turismo no país.

O Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR), objeto de estudo ora proposto é um exemplo disso. A escolha por esse objeto se fundamenta na necessidade de priorização do ecoturismo no âmbito das políticas pública federal e estadual de turismo, dada a vocação natural do Brasil e, especialmente, da Amazônia. Todavia, como integrante da Amazônia Legal, o Tocantins foi contemplado pelo PROECOTUR com dois polos de ecoturismo: Jalapão e Cantão.

O Estado do Tocantins possui um elevado potencial ecoturístico. Seu perfil topográfico revela a diversidade de ambientes naturais, bem conservados, proporcionando um cenário natural da paisagem brasileira típica da região central. A criação de Unidades de Conservação e investimentos recentes em infraestrutura de recepção e de acesso a áreas remotas do Estado criaram a oportunidade para o desenvolvimento regional através do turismo. Dessa forma, o governo do Estado, tem investido na elaboração de um amplo programa de desenvolvimento ecoturístico estadual como o PROECOTUR (TO).

Neste sentido, esta pesquisa busca responder a seguinte pergunta: como se deu o processo de implementação das políticas públicas de ecoturismo propostas pelo PROECOTUR na região do Jalapão? Elas foram eficazes? Para tanto, este estudo se propôs a avaliar a eficácia do PROECOTUR no polo Jalapão, verificando o efetivo cumprimento de seus objetivos e metas estratégicas.

## **Metodologia**

A abordagem qualitativa adotada foi obtida por meio de coleta de dados primários e secundários e as técnicas de pesquisa utilizadas são a pesquisa documental e de campo. As fontes documentais foram obtidas junto a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Tocantins - SEMADES (órgão responsável atualmente pelas informações do PROECOTUR), com o objetivo de analisar como ocorreu o processo de implantação do PROECOTUR no polo Jalapão, seus objetivos, metas e ações realizadas.

A pesquisa de campo se deu através da aplicação de entrevistas semiestruturadas, realizadas de forma individual com 03 gestores do PROECOTUR, ou seja, aqueles que lidaram diretamente com a concepção e implementação do programa no Estado do Tocantins. Dessa forma, possibilitou o levantamento de dados referentes à implementação do

Programa, principalmente quanto à execução dos objetivos e o alcance das metas.

As etapas da pesquisa sobre o PROECOTUR observam as orientações apresentadas por Bardin (1988): a primeira etapa consistiu na coleta de documentos que se relacionassem com o referencial teórico utilizado na pesquisa, artigos publicados em revistas científicas, relatórios e textos referentes ao PROECOTUR (pesquisa documental), além das transcrições das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa. A segunda etapa foi desenvolvida a partir da análise das entrevistas a fim que se pudessem separar fragmentos conforme sua significação para que se estabelecessem as categorias de análise.

As categorias de análise foram construídas tendo em vista o agrupamento de respostas em torno dos seguintes temas: concepção, gestão, implementação e resultados. Prosseguiu-se com mais leituras e análises do material, de modo a agrupar em classes os dados que apresentaram relação semântica e emergiram do conteúdo das respostas apresentadas<sup>1</sup>.

### **Ecoturismo e políticas públicas**

A OMT (2001) define o turismo como sendo “as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas *em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras*”. Atribuindo que o turismo é um complexo de atividades e serviços relacionados aos deslocamentos, transportes, alojamentos, alimentação, circulação de produtos típicos, atividades relacionadas aos movimentos culturais, visitas, lazer e recreação.

Segundo Rabahy (2003), o turismo é um dos mais relevantes setores da atividade econômica. Sua contribuição para a criação de riquezas e melhoria do bem-estar da população pode ser sentida de múltiplas maneiras: pela geração de emprego; pela distribuição e circulação de renda; pela transferência de recursos de regiões mais ricas para regiões menos favorecidas; pelos investimentos e inovações que promove; pelo desenvolvimento de infraestruturas coletivas que estimula; pela preservação do ambiente e recuperação do patrimônio histórico e cultural; pelas oportunidades de desenvolvimento regional que representa; e, pela satisfação das necessidades dos indivíduos viajantes. Esses efeitos interagem em diversos domínios da sociedade e, de maneira geral, envolvem os ambientes cultural, ecológico, econômico, político e social. Por essas razões, o turismo vem assumindo grande representatividade no contexto econômico mundial.

Entretanto, convém ressaltar que, ao lado dos resultados positivos, a atividade turística pode provocar também alguns efeitos negativos nessas regiões receptoras e menos desenvolvidas. Um turismo massificado e desordenado pode ocasionar deterioração do meio ambiente, destruição do patrimônio histórico-cultural, mudança da cultura regional além das questões propriamente econômicas, como a alta dos preços, a redução da oferta de produtos para a população local e a instabilidade no mercado de trabalho.

Contudo, Rabahy (2003) argumenta que é necessário se avaliar os efeitos líquidos do turismo. As referências e avaliações, ainda que genéricas, dos efeitos negativos, tem exigido do planejamento turístico uma maior atenção a esta questão. Para as regiões menos desenvolvidas, tem-se sugerido que o desenvolvimento do turismo proceda de modo mais ordenado, mais disperso – menos massificado e menos concentrado em poucas áreas – respeitando os valores e culturas locais. Para tanto, é fundamental que a estratégia seja definida pela comunidade local, levando-se em conta os pressupostos regionais de preservação do meio ambiente e dos valores culturais.

Desse modo, surge o conceito de turismo sustentável como sendo aquele que atende as necessidades dos turistas de hoje e das regiões receptoras, ao mesmo tempo em que protege e amplia as oportunidades para o futuro. É visto como um condutor ao gerenciamento de todos os recursos, de tal forma que as necessidades econômicas, sociais e estéticas possam ser satisfeitas sem desprezar a manutenção da integridade cultural dos processos essenciais, da diversidade biológica e dos sistemas que garantem a vida (OMT, 2003).

Uma das modalidades de turismo é o ecoturismo, que segundo a EMBRATUR (1994), é o segmento que apresenta os maiores índices de crescimento, resultando num incremento contínuo de ofertas e demandas por produtos ecoturísticos, havendo estimativas de 10% das pessoas que viajam em todo o mundo busquem destinos naturais. Para Ruschmann (1997), o ecoturismo é um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas.

Desse modo, percebe-se a importância de ações governamentais que buscam o fomento às atividades econômicas capazes de, simultaneamente, promover o crescimento econômico, preservar o meio ambiente e possibilitar o envolvimento e participação dos atores locais. Uma delas, na visão de Ruschmann (1997), é a atividade turística. Por essa perspectiva, aprofundar o entendimento de como a atividade turística pode contribuir para o desenvolvimento regional demanda análise sobre as políticas públicas.

## **O PROECOTUR: da concepção a implantação na Amazônia e no Tocantins**

O turismo ecológico enquanto uma política minimamente estruturada é relativamente recente no Brasil, data dos anos 1980, quando a EMBRATUR revela algumas preocupações com o tema em suas políticas e diretrizes. Mas somente, em 1994 que efetivamente foram elaboradas as diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, usadas como referência para todos os passos adotados posteriormente em programas e projetos (NÓBREGA, 2006).

O Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR) tem como parâmetro as “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo” e foi subsidiado pelas “Estratégias de Ecoturismo

para a Amazônia Legal” que visa concretizar o desenvolvimento sustentável da Amazônia através da prática do ecoturismo. Contempla ações de planejamento e investimento nos polos de ecoturismo, constituídos por um conjunto de municípios que concentram muitos atrativos ecoturísticos, selecionados em cada um dos estados da Amazônia Legal.

Financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o PROECOTUR tem por objetivo viabilizar o desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia Legal como uma das bases para o desenvolvimento sustentável da região. Sua execução foi de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em parceria com os 09 (nove) Estados da Amazônia Legal: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Na fase inicial do PROECOTUR, o MMA criou 14 polos de ecoturismo, envolvendo mais de 60 municípios, em sua fase inicial, em toda Amazônia Legal brasileira, sendo que no Estado do Tocantins foram definidos dois polos: o Cantão e o Jalapão. Ambas regionais ecotonais, com uma riqueza ecológica única. O Cantão banhado pelo Rio Araguaia e sede da maior ilha pluvial brasileira, a Ilha do Bananal, e o Jalapão sendo uma região de transição entre o cerrado e a caatinga, com atrativos ecoturísticos únicos, com cachoeiras e fervedouros, de paisagem desértica, com presença de extensas dunas.

As ações previstas para a implementação do PROECOTUR dividem-se em duas fases: *a fase de pré-investimentos*, com custos de U\$ 13.800.000,00 e prazo de implementação de 18 meses; e *a fase de investimentos*, com orçamento estimado em U\$ 200 milhões e prazo de implementação de três anos (MMA, 1998).

O PROECOTUR é um programa de caráter estruturante, que visa dotar a Amazônia Legal de condições atrativas para o direcionamento de investimentos para o segmento ecoturístico. O Programa encontra-se na sua Fase I (pré-investimentos) que consiste na implantação de ações focadas no planejamento estratégico local e regional, com o objetivo de indicar meios e instrumentos que irão nortear a construção de sua Fase II.

Dessa forma, de acordo com as metas anteriores, a Fase 1 do Programa foi estruturada inicialmente em três componentes:

- I. Planejamento do ecoturismo na Amazônia Legal: realização de estudos focados no planejamento do ecoturismo em vários níveis.
- II. Gerenciamento do ecoturismo nas áreas selecionadas: realização de pequenas obras públicas infraestruturais e de estudos de viabilidade para investimentos públicos futuros.
- III. Fortalecimento do segmento ecoturístico: inclui assistência técnica e capacitação de pessoal em vários níveis (MMA, 1998).

### ***A implementação do PROECOTUR no Estado do Tocantins***

A atuação do Governo do Estado do Tocantins no turismo foi marcada a partir de 1995 com a criação dos Complexos Ecoturísticos do Araguaia e do Tocantins, que foram divididos em Polos Ecoturísticos, levando-se em conta a capacidade de polarização de algumas cidades ou núcleos. Os primeiros Polos definidos, pela sua importância e potencial de atrativos foram o Polo Ecoturístico do Cantão e o Polo Ecoturístico do Jalapão. Dessa forma, diversas ações encontravam-se em curso no sentido de preparar as regiões para o desenvolvimento do ecoturismo, mesmo antes do PROECOTUR.

No entanto, em 24 de novembro de 1998 foi assinado o convênio entre o Estado do Tocantins e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a execução da cooperação técnica não reembolsável N° ATN/JF-6187-BR (TC-97-01-443), denominada Planejamento para a Conservação dos Recursos Naturais da Região do Cantão, Tocantins. Esta cooperação implicou até o início de maio de 2004 na aplicação de US\$1.337.000 dólares, dos quais US\$750.000 seriam aporte do Fundo Especial do Japão do BID e US\$587.000 aportados pelo Estado (SEPLAN, 2004).

Esta operação veio a ser complementada por investimentos previstos na operação (1216/OC-BR ou BR-0208), Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Região Amazônica aprovado em 1999 e também financiado pelo BID, dos quais US\$ 441,759.00 foram investidos na Região do Cantão e Jalapão, complementando os recursos já alocados pela cooperação técnica (Tabela 1).

**Tabela 1:** Investimentos do PROECOTUR no Parque Estadual do Cantão e Jalapão.  
**Table 1:** PROECOTUR Investment in State Park Cantão and Jalapão.

Descrição	Taxa		
	Valor (R\$)	Média de Valor (US\$)	Câmbio
Plano de desenvolvimento Ecoturístico na Região do Jalapão	100.000	2,45038	40.810
Estudos de Viabilidade de Empreendimentos Ecoturístico no Polo de Cantão.	134.000	2,37888	56.329
Projeto e implementação do Centro de Recepção de Turismo do Parque Estadual do Cantão.	322.917	2,43302	132.723
Efetuar aquisição de equipamento e material permanente:	70.996	2,49149	28.495
Melhoramento parcial do acesso ao Centro de Recepção de Visitantes do Parque Estadual do Cantão. (terrplanagem, compactação e drenagem)	317.796	2,93261	108.367
Construção do cais de embarque do Centro de Recepção de Visitantes do Parque Estadual do Cantão.	238.508	3,17863	75.035
<b>Total</b>	<b>1.184.217</b>		<b>441.759</b>

**Fonte:** Relatório Final Cooperação Técnica ATN JF (SEPLAN, 2004).

**Source:** Final Report Technical Cooperation ATN JF ( SEPLAN , 2004).

As ações realizadas no âmbito do PROECOTUR no Estado do Tocantins foram divididas de acordo com os componentes contratuais

estabelecidos pelas diretrizes do Programa: Gerenciamento do Programa, Planejamento do Ecoturismo para a Amazônia Legal, Gerenciamento do Ecoturismo nas Áreas Selecionadas e o Fortalecimento do Segmento Ecoturístico no Estado do Tocantins (Quadro 1).

**Quadro 1:** Ações realizadas no Tocantins no âmbito do PROECOTUR de acordo com os componentes contratuais.

**Frame 1:** Actions taken in Tocantins under the PROECOTUR according to the contractual components.

COMPONENTES CONTRATUAIS	AÇÕES REALIZADAS PELO PROECOTUR NO TOCANTINS
<b>Planejamento do Ecoturismo</b>	Estratégia de Ecoturismo para a região do Jalapão
	Estudo de viabilidade do empreendimento ecoturístico do Parque Estadual do Cantão
	Plano de Desenvolvimento Ecoturístico do Polo de Palmas e arredores;
	Estratégias de Desenvolvimento Ecoturístico dos Polos Ecoturísticos do Vale do Javaés e das Termas Gerais
	Elaboração das Estratégias de uso das águas superficiais e subterrânea das bacias hidrográficas dos ribeirões Taquaruçu Grande, São João e Água Fria.
	Apoio aos municípios de Caseara e Pium para a cogestão das áreas protegidas APA Ilha do Bananal/ Parque Estadual do Cantão
	Elaboração do Plano de Manejo e os estudos básicos: fauna, flora, geologia clima e socioeconômica do Monumento Natural das Árvores Fossilizadas do Tocantins
	Manutenção das atividades de apoio a execução do projeto e realização de estudos para identificação de Unidades de Conservação
	Elaboração dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano em Apoio a Gestão Ambiental para os municípios de Mateiros, São Félix do Tocantins e Lagoa da Confusão.
	Elaboração do EIA RIMA do Centro de recepção de visitantes do PEJ
	Elaboração do Projeto de Revitalização Urbana da Orla do Lago Casé em Caseara; Cobertura aerofotogramétrica do PEJ;
	Estudos de fauna e flora, Geomorfologia, solos, geologia, hidrologia e clima, sócio economia; Plano de manejo do PEC e PEJ.
	Plano de Manejo e uso público do PEC e PEJ
	Projetos de engenharia e arquitetura para implantação de infraestrutura básica e de visitação pública do Parque Zoobotânico Cesamar;
<b>Gerenciamento do Ecoturismo</b>	Elaboração do diagnóstico das potencialidades e mapeamento hidrogeológico das fontes termais de Paranã e Jaú do Tocantins
	Elaboração do Plano de Gestão da APA do Jalapão e da APA do Lajeado
	Elaboração de Projetos de engenharia e arquitetura para implantação do centro de Recepção de Visitantes do PEJ
	Implantação do Centro de Recepção de Visitantes do Parque Estadual do Cantão e Jalapão
	Construção de postos de fiscalização no Parque Estadual do Jalapão
	Projeto e implantação do Cais Flutuante do Centro de Recepção de turistas do Parque Estadual do Cantão
	Implementação de obras de melhoria e elaboração de projetos básicos de infra-estrutura no Parque Estadual do Cantão- PEC
<b>Fortalecimento do Segmento Ecoturístico</b>	Implantação de infra-estrutura administrativa do Parque Estadual do Jalapão – PEJ e Parque Estadual do Cantão-PEC
	Terraplanagem e compactação da pista de pouso do Parque Estadual do Cantão e Jalapão.
	Aquisição de equipamentos e materiais permanentes para o PEC e PEJ.
	Oficinas de sensibilização no TO e em Brasília entre 2000 e 2002.
	Oficina de Planejamento Turístico realizada no Polo Jalapão em 2003.
	Oficina de capacitação em Planos de Manejo de Unidades de Conservação para as instituições de meio ambiente do estado, NGP, ONG, etc., em 2004.

**Fonte:** Elaboração própria.

**Souce:** authors.

O PROECOTUR começou a ser implementado no polo Jalapão no ano de 2001, com o processo de licitação para a contratação da empresa de consultoria responsável por elaborar o estudo do potencial ecoturístico e as estratégias para o desenvolvimento do ecoturismo no referido polo.

Uma análise da implantação do PROECOTUR no polo Jalapão demonstra que foram muitas as ações ali desenvolvidas que colaboraram para que o Programa cumprisse os seus objetivos iniciais que era de preparar o polo para a fase de investimentos. Isso demonstra que o Governo do Tocantins, considerando o grande potencial ecoturístico do Estado, estabeleceu políticas públicas que possibilitasse o desenvolvimento econômico através de um Programa de Desenvolvimento Ecoturístico do Estado. Para isso buscou recursos para a implementação do PROECOTUR/TO através dos convênios celebrados com o Ministério do Meio Ambiente.

Nota-se, portanto, que os recursos dos convênios celebrados entre o Estado do Tocantins e MMA foram executados na sua totalidade. Entretanto, observa-se que os mesmos tiveram seus prazos prorrogados por várias vezes. Cabe ressaltar que o Programa foi eficiente na execução dos recursos. Entretanto não foi eficiente quanto ao cumprimento dos prazos estabelecidos nos convênios. Segundo Rua (2009) o conceito de eficiência, especialmente eficiência operacional, está associado à análise dos custos e prazos esperados (em relação ao realizado) na implantação de uma política, um programa, projeto ou uma atividade.

Porém destaca-se que por muitas vezes, tem-se a sensação que foram feitos um conjunto de estudos e planos por vezes se repetem, e as principais demandas da região, tanto no que se refere a um projeto ecoturístico que consiga ampliar os efeitos distributivos da atividade, como questões relacionadas a capacidade de carga ambiental dos atrativos, que são frágeis do ponto de vista ecológico, não são devidamente colocados.

Adiciona-se a isto que a maior parte dos atrativos turísticos da região do Jalapão encontra-se nos limites do Parque Estadual do Jalapão, que há mais de uma década sofre um lento processo de desapropriação, onde a gestão dos atrativos turísticos é realizada a partir de precários direitos de propriedade. Sem contar, que o acesso a região é feito por estradas não pavimentadas, que para alguns ecoturistas lembram a aventura *off road*, onde se trafega somente com veículos traçados 4 x 4, dado que as estradas de acesso são arenosas, para a população local torna-se um isolamento e dificuldades de acesso a serviços públicos básicos, como acesso a hospitais de média complexidade.

### ***Implementação do PROECOTUR na visão dos gestores do programa***

Com o intuito de aprofundar a análise do processo de implementação do PROECOTUR no Estado do Tocantins foram entrevistados 03 gestores que participaram da Gestão do Programa no âmbito da SEPLAN. A análise das entrevistas foi apresentada em quatro categorias: concepção, gestão, implementação e resultados.

A primeira categoria a ser abordada pelos gestores foi a *Concepção do PROECOTUR*. A concepção compreende a fase na qual se define a estratégia geral de uma dada política pública, ou seja, é a fase do desenho de um programa. Das respostas apresentadas pelos entrevistados, estabeleceram-se as classes a partir de traços conceituais afins, para facilitar a análise: estabelecer infra-estrutura nas UCs, preservar as UCs e ao mesmo tempo fomentar o ecoturismo, capacitar a comunidade local, realizar estudos e diagnósticos. O conteúdo das respostas é demonstrado na Tabela 2.

**Tabela 2:** Concepção do PROECOTUR na Visão dos Gestores do Programa – Tocantins – 2011.

**Table 2:** PROECOTUR conception in the vision of Program Managers - Tocantins - 2011

CLASSE/RESPOSTAS	OCORRÊNCIAS	%
Estabelecer infraestrutura nas Unidades de Conservação	15	60
Preservar as UCs e ao mesmo tempo fomentar o Ecoturismo	3	12
Capacitar à comunidade local	3	12
Realizar estudos e diagnósticos	4	16
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

**Souce:** authors.

Das respostas apresentadas pelos gestores percebe-se que a concepção do Programa estava baseada, sobretudo, em estabelecer uma infraestrutura nas Unidades de Conservação que permitisse o controle e monitoramento (60%). Isso feito teria condições de promover a preservação da Unidade de Conservação (12%) e ao mesmo tempo desenvolver o ecoturismo. Para isso, era necessário também, capacitar a comunidade local (12%) e realizar estudos e diagnósticos (16%) que permitisse o conhecimento e planejamento da região. Nota-se, portanto, que a concepção do Programa no polo Jalapão foi planejada de acordo com as concepções gerais do PROECOTUR AMAZÔNIA, obedecendo à lógica dos componentes contratuais previstos na Fase 1 do Programa, a de pré-investimentos.

Em seguida, abordou-se a categoria *Gestão do PROECOTUR*. Ao analisar-se a Gestão do PROECOTUR, observa-se que quase a metade das narrativas dos gestores entrevistados (48%) apontou que o Estado do Tocantins era considerado referência na região Amazônica, “éramos muito bem vistos e estávamos sempre a frente dos outros estados na implementação do Programa”. Este fator demonstra o esforço da equipe gestora em executar as ações propostas pelo Programa, bem como o interesse político do Estado em desenvolver o ecoturismo, acreditando nos benefícios que a atividade poderia trazer para o Estado (Tabela 3).

**Tabela 3:** Avaliação da Gestão do PROECOTUR na Visão dos Gestores do Programa – Tocantins – 2011.

**Table 3:** PROECOTUR Management Assessment in the vision of Program Managers - Tocantins – 2011.

CLASSES/RESPOSTAS	OCORRÊNCIAS	%
Não houve mudanças na gestão	5	24
Recebemos todo suporte para gestão	6	29
O Tocantins era referência na região Amazônica	10	48
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

**Souce:** authors.

Outro fator importante apontado por 24% dos gestores entrevistados é que a Gestão do Programa no Estado não sofreu nenhuma mudança, “*algumas vezes mudavam-se a equipe de trabalho, mas o gestor do Programa permaneceu o mesmo*”. Esse fator pode ter colaborado para a imagem descrita anteriormente, de que o Estado do Tocantins era considerado referência diante dos outros estados da Amazônia na implementação do Programa.

A partir das narrativas dos gestores entrevistados pode-se observar também que a gestão do Programa recebeu todo suporte (29%), como equipamentos, passagens e diárias para deslocamento, o que facilitou muito o trabalho da equipe: “*nós éramos privilegiados, tínhamos computadores de última geração para cada gestor, agente recebia todo suporte em viagens para participar das reuniões nacionais e se deslocar para os polos*”.

Na avaliação da categoria *Implementação do PROECOTUR* 36% dos gestores entrevistados consideram que o processo de implementação do Programa no Polo Jalapão foi bastante contínuo, não houve paralisações. Conforme a fala de um deles: “*Os estudos e capacitações ocorreram de forma tranquila*” (Tabela 4). Todavia, 36% retrataram algumas dificuldades na implementação como às más condições de acesso à região e a demora na execução, o que provocou a prorrogação dos prazos, devido principalmente a demora nos processos licitatórios. Entretanto, na visão dos gestores havia certa resistência da comunidade em participar das ações do Programa. Cerca de 27% das respostas dos entrevistados apontam que a comunidade não estava preparada para este viés participativo: “*era muito difícil no início fazer as pessoas participarem das reuniões e capacitações promovidas pelo Programa*”.

**Tabela 4:** Avaliação da Implementação do PROECOTUR na Visão dos Gestores do Programa – Tocantins – 2011.**Table 4:** PROECOTUR Implementation Evaluation in the vision of Program Managers - Tocantins – 2011.

CLASSE/RESPOSTAS	OCORRÊNCIAS	%
O processo de implantação foi contínuo	8	36
Houve algumas dificuldades na implantação	8	36
Falta de preparo e resistência da comunidade	6	27
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

**Souce:** authors.

Por último, na categoria *Resultados do PROECOTUR* foi possível identificar que em sua visão o programa alcançou os resultados previstos, houve uma boa participação e envolvimento da comunidade, o programa foi altamente importante e estratégico para a região e os objetivos e metas foram totalmente cumpridos. O conteúdo das respostas é demonstrado na Tabela 5.

**Tabela 5:** Avaliação dos Resultados do PROECOTUR na Visão dos Gestores do Programa – Tocantins – 2011.**Table 5:** PROECOTUR Results rating in the vision of Program Managers - Tocantins – 2011.

CLASSE/RESPOSTAS	OCORRÊNCIAS	%
Maior participação e envolvimento da comunidade	10	25
O programa foi altamente importante e estratégico para a região	6	15
Os objetivos e metas foram totalmente cumpridos	10	28
Os resultados previstos foram alcançados	14	33
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

**Souce:** authors.

Em relação à primeira classe – os *resultados previstos foram alcançados* – as narrativas dos gestores entrevistados revelaram que os resultados previstos no Programa foram alcançados. Dentre elas, observou-se de forma recorrente nas falas dos entrevistados a construção de infraestrutura mínima nas UCs, preparação das UCs para receber visitantes, disponibilização de informações e diagnósticos importantes e houve um preparo da comunidade para o ecoturismo, ao ponto de desperta-la para as oportunidades que o turismo pode oferecer.

Conforme seu relato: “*Muitos melhoraram seus empreendimentos e outros criaram novos negócios*”. Os gestores também revelaram que a região do Jalapão melhorou muito se considerado o marco zero desse programa. A partir desses dados é possível compreender que o PROECOTUR cumpriu seus objetivos em realizar importantes ações no Polo Jalapão para desenvolvimento da atividade ecoturística, como o planejamento, infraestrutura nas Unidades de conservação e capacitação da comunidade local.

A segunda classe - *maior participação e envolvimento da comunidade* – as narrativas dos gestores revelaram que a participação social e envolvimento da comunidade melhoraram muito na região, contribuindo para a formação de uma massa crítica da comunidade, principalmente quanto à sensibilização para a importância do ecoturismo na região.

Na terceira classe - *o programa foi altamente importante e estratégico para a região* – as narrativas dos gestores entrevistados consideram que o PROECOTUR deixou um legado para a região: “*Este Programa foi uma semente plantada na região*”. E que os resultados concretos virão em longo prazo, mas já é visível que o Programa foi um precursor de novos negócios no Jalapão, gerando um avanço na atividade ecoturística se considerado o início da implementação do Programa. Isso implica dizer que o PROECOTUR representou o início uma estrutura de ecoturismo no polo.

Quanto à quarta classe - *os objetivos e metas foram totalmente cumpridos* – as narrativas dos gestores entrevistados apontam que os objetivos e metas do programa foram cumpridos além do previsto: “*Os objetivos do programa foram realizados até mais do que previsto, eles foram potencializados porque canalizamos recursos de outras fontes e colocamos junto com o PROECOTUR*”. Com isso pode-se constatar na fala recorrente dos entrevistados que o Programa foi eficaz, visto que cumpriu totalmente os objetivos e metas a que ele se propunha.

Ao se considerar o objetivo proposto para este item, observa-se que de acordo com as narrativas dos gestores do Programa o processo de implementação do PROECOTUR no Estado do Tocantins foi contínuo, cumpriu seus objetivos e alcançou resultados importantes para o desenvolvimento do ecoturismo no polo Jalapão. Há que se apontar, baseado nisso, alguns fatores que podem ter contribuído para isso, como a continuidade do gestor do Programa e a aplicação de outras fontes de recursos para potencializar o Programa.

Entretanto esta visão dos gestores deve ser contrabalançada com uma análise mais crítica. Pois, boa parte dos recursos foram despendidos com estudos, alguns importantes, outros repetitivos e sem eficácia, e sem atacar problemas relacionados a sustentabilidade econômica, social e ambiental da região. Por exemplo, a região oferece potencialidades em turismo de base comunitária, e nada foi estudado ou feito nesta direção. Também, a questão da capacidade de carga ecológica dos atrativos via a vis os direitos precários de propriedade que existem um Parque Estadual ainda não delimitado, amplia os riscos ambientais nos atrativos, em particular no Fervedouro que tem nítidos problemas de capacidade de suporte.

## Conclusão

Com relação à fase inicial do Programa, ela foi pensada em duas etapas. A primeira, de pré-investimentos, teria início em 2000 e término em 2003. Posteriormente, se iniciaria a segunda fase, a de investimentos. Todavia, isto não ocorreu como estava previsto. A primeira fase estendeu-se até o ano de 2008. E a segunda fase, cuja implantação passou para a responsabilidade do Ministério do Turismo, começa a acontecer no final do ano de 2010. A partir desse dado, é possível compreender que houve uma descontinuidade na fase de transição para a segunda fase, que de certa forma, acarreará em sérios prejuízos nos investimentos já realizados.

O PROECOTUR estabeleceu como meta principal o *desenvolvimento de um ecoturismo sustentável na Amazônia brasileira*, mas é visível que este é um objetivo de desenvolvimento somente possível de ser atingido em longo prazo, o que demanda a aplicação de um conjunto de múltiplas políticas públicas, que deveriam envolver os atores públicos e do setor privado. Em outras palavras, este indicador somente poderá ser avaliado com a segunda fase do Programa. No entanto, as metas estabelecidas para o PROECOTUR transcendem em muito a capacidade de resposta da primeira fase do Programa.

No que se refere ao Polo Jalapão foram realizadas ações importantes para o desenvolvimento do ecoturismo, como o plano de desenvolvimento do ecoturismo do Jalapão, construção de estruturas físicas do Parque Estadual do Jalapão (Sede administrativa do Parque, Centro de Atendimento aos Turistas e postos de fiscalização), além de oficinas de sensibilização e vários cursos de capacitação para a comunidade. Desse modo, é possível observar que o Estado do Tocantins implantou ações importantes que colaboraram para que o Programa cumprisse os seus objetivos iniciais. Porém, as descontinuidades na execução orçamentária foram nítidas, o que significou um atraso considerável no desenvolvimento de suas etapas e dos investimentos.

Os gestores do programa no Tocantins foram bastante otimistas em sua avaliação sobre o mesmo, aspecto este que deve ser levado em conta, porém submetido a outros olhares. A partir de uma análise mais crítica, verifica-se que a implantação deste programa, que de fato trouxe alguns ganhos para a região, mas tem várias fragilidades na concepção e na implementação. Certamente, que o desenvolvimento em regiões ecoturísticas tem aspectos bastante particulares, onde a ampliação da renda da comunidade local não é o único objeto, mas a ausência de ações efetivas na integração destas comunidades ao *trade turístico* é um ponto extremamente frágil.

Também, o Governo Estadual, não tem um foco na resolução de problemas que são estruturais para o desenvolvimento do ecoturismo na região, como por exemplo, a pavimentação asfáltica ou ecológica, a finalização do processo de desapropriação do Parque Estadual do Jalapão e, principalmente, a implantação de um modelo de governança que permita a inclusão das comunidades tradicionais nos ativos ecoturísticos e os sistemas de cobrança e partilha pela visitação. Os próximos programas devem ter um maior protagonismo das comunidades locais, não apenas

sendo ouvidas em planos e oficinas que por vezes não saem do papel, mas que as ações delineadas possam realmente melhorar as condições distributivas da atividade turística, que a melhoria da infraestrutura considere o bem-estar da população residente e os atrativos ambientais da região sejam preservados para as gerações futuras.

### Referências bibliográficas

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1988.
- DIAS, R. **Planejamento do turismo: Política e Desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO - EMBRATUR. **Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo**. Brasília: EMBRATUR, 1994.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE- MMA. **Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR)** Propostas de Pré-investimento. Núcleo de Gestão do PROECOTUR (MMA). Dezembro, 1998.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO - OMT. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca, 2001.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO - OMT. Tradução de Sandra Netz. **Guia de Desenvolvimento do Turismo Sustentável**. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- NÓBREGA, W.R.M. Participação popular e as políticas públicas de turismo na Amazônia: o Proecotur no distrito de Mosqueiro, Belém – PA. Ilhéus, BA: Universidade Estadual de Santa Cruz–UESC; Universidade Federal da Bahia–UFBA, 2006 (**Dissertação** de mestrado).
- RABAHY, W.A. **Turismo e desenvolvimento**: estudos econômicos e estatísticos do desenvolvimento. Barueri: Manole, 2003.
- PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO ECOTURISMO NA AMAZÔNIA LEGAL – PROECOTUR. **Carta Consulta**. Versão COFIEX. Mai, 1997.
- RUA, M.G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.
- RUSCHMANN, D.V.M. **Turismo e planejamento sustentável**: A proteção do meio ambiente. Campinas: Papirus, 1997.
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO TOCANTINS – SEPLAN. **Relatório Final da Cooperação Técnica ATN/JF-6187-BR**. Palmas, 2004.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM. **Plano de turismo da Amazônia (PTA)**: 1992-1995. Belém, 1992.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP. **Modelos de Avaliação de Programas Sociais Prioritários**. Relatório Final. Campinas: Unicamp, 1999.

**Nota:**

<sup>1</sup> Nos quadros, registrou-se o número de ocorrências apresentadas pelos entrevistados, com a observação de que o número de respostas não está diretamente ligado ao número de ocorrências, uma vez que um participante com frequência contribuiu com várias respostas para a mesma categoria.

**Janaina Maria Andrade Aires Fonseca:** Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

E-mail: janaina@ifto.edu.br

Link para o currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0266792882870843>

**Waldecy Rodrigues:** Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

E-mail: waldecy@terra.com.br

Link para o currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4330949239387871>

Data de submissão: 03 de março de 2015

Data de recebimento de correções: 29 de outubro de 2015

Data do aceite: 29 de outubro de 2015

Avaliado anonimamente