

Avaliação do Processo de Implementação do PROECOTUR no Pólo Jalapão-TO

Janaina Maria Andrade Aires Fonseca¹
Waldecy Rodrigues²

RESUMO

O objetivo desse artigo é avaliar o processo de implementação do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR) no pólo Jalapão-TO,, 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 processo de implementação do PROECOTUR/TO foi eficaz no cumprindo 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 os pólos para a fase de investimentos. Entretanto, destaca-se que houve um nítido atraso nas metas estabelecidas, principalmente pelos entraves burocráticos e orçamentários ocorridos durante a fase de pré-investimentos.

Palavras chaves: Políticas Públicas. PROECOTUR. Jalapão.

1. 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, a mesma tem sido foco de políticas públicas, que visam à promoção do desenvolvimento econômico e social e ambiental. Segundo DIAS (2003), o governo brasileiro começa a atentar efetivamente para o turismo a partir da década de 1960, especificamente em 1966, quando cria o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) e estabelece as diretrizes para a elaboração de uma política nacional de turismo. A partir de então, formulou-se e implementou-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 públicas federal e estadual de turismo, dada a vocação natural do Brasil e, especialmente, da Amazônia. Todavia, como

¹ Mestre (UFT). Professora da Área de Hospitalidade e Lazer do IFTO. E-mail: janaina@ifto.edu.br

²Doutor (UnB). Professor do Curso de Economia da Universidade Federal do Tocantins. E-mail: waldecy@terra.com.br

integrante da Amazônia Legal, o Tocantins foi contemplado pelo PROECOTUR com dois pólos 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 econômico regional através do turismo, através da elaboração de um amplo programa de desenvolvimento ecoturístico como o PROECOTUR/TO.

Neste contexto, o presente estudo se propôs avaliar o processo de implementação do PROECOTUR no pólo Jalapão-TO e analisar se os objetivos e metas do Programa foram cumpridos. A pesquisa busca responder a seguinte pergunta: como se deu o processo de implementação das políticas públicas de ecoturismo propostas pelo PROECOTUR no Estado do Tocantins? Elas foram eficazes?

2. 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 se deu o processo de implementação do PROECOTUR no pólo Jalapão, seus objetivos, metas e ações realizadas.

A pesquisa de campo se deu através da aplicação de entrevistas semi-estruturadas, realizadas de forma individual com 03 gestores do PROECOTUR, ou seja, aqueles que lidaram diretamente com o programa no Estado. Isto possibilitou o levantamento de dados referentes à implementação do Programa, principalmente quanto à execução dos objetivos e o alcance das metas.

As etapas de produção da pesquisa seguem as orientações apresentadas pelo método de análise de conteúdo proposto 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 apresentadas³.

3. 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 infra-estruturas coletivas que estimula; pela preservação do ambiente e recuperação do patrimônio histórico e cultural; pelas oportunidades de desenvolvimento regional que representa; e, pelas necessidades dos indivíduos viajantes que satisfaz. 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.

³Nos 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.

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 se proceda de modo mais ordenado, mais disperso – menos massificado e menos concentrado em poucas áreas – respeitando os valores e culturas locais.

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.

Para Dias (2003), as políticas públicas são ações realizadas pelo poder público que têm por objetivo o bem comum e o atendimento das necessidades da sociedade, orientadas no sentido de satisfazer os interesses públicos. Podem ainda ser entendidos como ferramentas governamentais de planejamento, pelas quais são determinadas normas, regras, estratégias e metas para atingir determinados objetivos traçados.

As políticas públicas, após seu desenho e formulação, materializam-se em planos, programas e projetos e que estes ficam sujeitos a sistemas de acompanhamento e avaliação. Isso caracteriza o ciclo das políticas: decisão, formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Neste sentido, Cohen e Franco (1993) determinam, de forma contundente, que a avaliação de programas governamentais tem um papel central neste processo de racionalização e é um elemento básico de planejamento. Além disso é considerado um importante mecanismo de gestão, uma vez que fornece informações e subsídios para tomada de decisão dos gestores e formuladores de programas.

4. O PROECOTUR: DA CONCEPÇÃO A IMPLEMENTAÇÃO NO TOCANTINS

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 pólos 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/Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, em parceria com os 09 (nove) Estados da Amazônia Legal: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

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).

A gestão do programa teve o seguinte desenho institucional: a administração geral seria de incumbência da Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP), instituída no âmbito do órgão

executor, ou seja, do Ministério do Meio Ambiente. Em nível governamental estadual, seria criado um Núcleo de Gerenciamento do Programa (NGP), responsável pela co-execução do PROECOTUR, e Grupo de Assessoramento (GTC-Estadual). E em cada município dos pólos, criar-se-iam os Grupos Técnicos Operacionais (GTO). (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 Fase de Planejamento do Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal foi concluída em 2010, com a elaboração do estudo intitulado “Estratégia de Desenvolvimento do Turismo Sustentável” com o objetivo de subsidiar a preparação da nova fase do Programa, ou seja, delineando as condições adequadas para que sejam efetuados os investimentos na próxima fase a ser conduzida pelo Ministério do Turismo, denominada PRODETUR NACIONAL.

4.1. 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 Pólos Ecoturísticos, levando-se em conta a capacidade de polarização de algumas cidades ou núcleos. Os primeiros Pólos definidos, pela sua importância e potencial de atrativos foram o Pólo Ecoturístico

do Cantão e o Pólo 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, 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 no 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, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Investimentos do PROECOTUR no Parque Estadual do Cantão e Jalapão

Descrição	Valor (R\$)	Taxa Média de Câmbio	Valor (US\$)
Plano de desenvolvimento Ecoturístico na Região do Jalapão	100.000	2,45038	40.810
Estudos de Viabilidade de Empreendimentos Ecoturístico no Pólo 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. (terraplanagem, 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
Total	1.184.217		441.759

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

A Gestão do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR no Estado do Tocantins foi atribuída a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente (SEPLAN), órgão responsável na época pelas questões preponderantes ao Ecoturismo no Estado.

Assim, o Governo do Estado do Tocantins celebrou em 20 de Dezembro de 1999 o Convênio de Cooperação Técnico-Financeira⁴ com o Ministério do Meio Ambiente por meio da Secretaria de Coordenação da Amazônia –SCA visando à implementação de ações do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR no Estado.

Foram realizados nove convênios entre o Ministério do Meio ambiente (MMA) e a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Estado (SEPLAN). Desses, três eram de manutenção, para uso do NGP; e seis de implementação, para a execução das atividades necessárias para desenvolvimento do ecoturismo no âmbito do Programa. Vale ressaltar que o Cantão era o pólo prioritário, e como tal realizaram-se algumas obras, tidas como emergenciais, para o pleno desenvolvimento das atividades de ecoturismo que já eram ali realizadas.

Os investimentos realizados no Estado do Tocantins para a implementação do PROECOTUR somam cerca de R\$ 11.605.617,56 através do Ministério do Meio Ambiente, sendo cerca de dez por cento desse valor provenientes de contrapartida do Estado.

Dos convênios celebrados pelo Estado do Tocantins, apenas dois foram provenientes de recursos do PROECOTUR AMAZÔNIA. Os demais são recursos federais oriundos do Programa Especial de Desenvolvimento do Estado⁵, por meio do Ministério do Meio Ambiente com o intuito de potencializar o PROECOTUR/TO no cumprimento dos seus objetivos.

O PROECOTUR começou a ser implementado no pólo 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 pólo.

Os investimentos do PROECOTUR AMAZÔNIA no Pólo Jalapão não se restringiram apenas as “Estratégias de Desenvolvimento do Ecoturismo na região do Jalapão”. Para o cumprimento dos objetivos do programa, o Estado do Tocantins, por meio da Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN) realizou ações importantes que potencializaram o desenvolvimento do PROECOTUR no pólo Jalapão, conforme demonstrado anteriormente no Quadro 1.

⁴Também denominado Termos de Cooperação Técnico-Financeira.

⁵O governo do Estado do Tocantins celebrou com a União o convênio Nº 018/PGFN com fundamento no disposto parágrafo 6º do art.13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Criação do Estado do Tocantins) no valor de R\$ 498.900.000,00 para concessão de apoio financeiro visando à implantação do Programa Especial de Desenvolvimento do Estado, onde se inclui ações voltadas a melhoria das condições de vida de sua população.

Quadro 1 - Ações realizadas no Pólo Jalapão no âmbito do PROECOTUR de acordo com os componentes contratuais

COMPONENTES CONTRATUAIS	AÇÕES REALIZADAS PELO PROECOTUR NO PÓLO JALAPÃO
Planejamento do Ecoturismo	Elaboração da Estratégia de Ecoturismo para a região do Jalapão Projeto executivo dos aterros sanitários de Mateiros e São Félix Cobertura aerofotogramétrica do PEJ; Estudos de fauna e flora, Geomorfologia, solos, geologia, hidrologia e clima, sócio-economia; Plano de manejo e Plano de uso público do PEJ 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. Elaboração do EIA RIMA do Centro de recepção de visitantes do PEJ.
Gerenciamento do Ecoturismo	Construção da sede administrativa do Parque Estadual do Jalapão – PEJ: residência da gerencia, alojamento para os fiscais, depósito/garagem, vias de acesso, rede de energia elétrica e sistema de abastecimento de água. Construção do Centro Atendimento ao Turista Construção de postos de fiscalização Melhoramento parcial das vias de acesso e circulação interna do Centro de Recepção de Visitantes Implantação parcial da pista de pouso: abertura e encascalhamento Aquisição de equipamentos e materiais permanentes: mobiliário, Veículos 4x4, Caminhão de lixo, Equipamentos de informática, Máquina fotográfica e filmadora digital e GPS;
Fortalecimento do Segmento Ecoturístico	Oficinas de sensibilização 2000 e 2002. Oficina de Planejamento Turístico realizada no Pólo Jalapão em 2003. Capacitação em Ecoturismo nos seguintes temas: Qualidades no atendimento aos visitantes, Planejamento e gestão de empreendimentos ecoturísticos e condução de visitantes em 2005.

Fonte: Elaboração própria

Uma análise breve da implementação do PROECOTUR no pólo Jalapão demonstra que foram muitas as ações ali desenvolvidas que colaboraram para que o Programa cumprisse os seus objetivos iniciais de preparar o pólo 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.

4.2. 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 infraestrutura nas UC's, 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

CLASSES/RESPOSTAS	NUMERO DE OCORRÊNCIAS	%
Estabelecer infraestrutura nas Unidades de Conservação	15	60
Preservar as UC's e ao mesmo tempo fomentar o Ecoturismo	3	12
Capacitar a comunidade local	3	12
Realizar estudos e diagnósticos	4	16
TOTAL DE OCORRÊNCIAS	25	100

Fonte: Elaboração própria

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 pólo 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 referencia 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

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

Fonte: Elaboração própria

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 referencia 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 ultima geração para cada gestor, agente recebia todo suporte em viagens para participar das reuniões nacionais e se deslocar para os pólos”*.

Na avaliação da categoria *Implementação do PROECOTUR* 36% dos gestores entrevistados consideram que o processo de implementação do Programa no Pólo Jalapão foi bastante contínuo, não houve paralisações. Conforme a fala de um deles: *“Os estudos e capacitações*

ocorreram de forma tranqüila”. 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

CLASSES/RESPOSTAS	NUMERO DE OCORRÊNCIAS	%
O processo de implementação foi contínuo	8	36
Houve algumas dificuldades na implementação	8	36
Falta de preparo e resistência da comunidade	6	27
TOTAL DE OCORRÊNCIAS	22	100

Fonte: Elaboração própria

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

CLASSES/RESPOSTAS	NUMERO DE 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
TOTAL DE OCORRÊNCIAS	40	100

Fonte: Elaboração própria

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 UC's, preparação das UC's para receber visitantes, disponibilizou 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 melhoram 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 Pólo 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 pólo.

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 pólo 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.

5. CONCLUSÃO

A implementação do PROECOTUR foi pensada em duas fases, conforme mencionado anteriormente. 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 implementação passou para a responsabilidade do Ministério do Turismo, começa a acontecer no final do ano de 2010, consolidada nas ações do PRODETUR NACIONAL, conforme a política de turismo do governo federal.

No Estado do Tocantins, o PRODETUR NACIONAL encontra-se em fase de preparação e dará continuidade as ações para o desenvolvimento do ecoturismo previsto pelo PROECOTUR/TO. Todavia, observa-se que houve um longo período de transição entre a finalização das ações do PROECOTUR/TO e o início do PRODETUR NACIONAL. A partir desse dado, é possível compreender que houve uma descontinuidade na fase de transição para a segunda fase, que de certa forma, acarretará 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. Entretanto, se consideradas apenas as metas estabelecidas para a primeira fase do Programa, é possível afirmar que parte importante das ações previstas para o Tocantins foram executadas, uma vez que o Estado buscou recursos com o Ministério do Meio Ambiente que pudesse contribuir com a implementação do PROECOTUR/TO.

No que se refere ao Pólo Jalapão foram realizadas ações importantes para o desenvolvimento do ecoturismo, o que colaborou para que o Programa cumprisse os seus objetivos iniciais. Contudo, de acordo com os gestores do Programa no Estado, a implementação do Programa no Tocantins aconteceu de forma contínua, manteve a mesma gestão durante todo o

período, o que pode ter facilitado a sua implementação. A concepção do Programa baseava-se sobretudo, em estabelecer uma infraestrutura na Unidade de Conservação que pudesse garantir o controle e monitoramento do uso público. Portanto, os gestores consideram que os resultados do Programa no pólo Jalapão foram bastante positivas, considerando que foram realizadas ações além do previsto, graças a iniciativa do setor público em obter outros recursos para potencializar o programa.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARDIN, Lourence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1988.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *A Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes, 2008.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do turismo: Política e Desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

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.

RABAHY, Wilson Abrahão. *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.

RUSCHMANN, Doris van de Meene. *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.