UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

RODOLFO PEREIRA DAS CHAGAS

**POLÍTICAS TERRITORIAIS NO ESTADO DO TOCANTINS:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O JALAPÃO**

SÃO PAULO/2007

RODOLFO PEREIRA DAS CHAGAS

**POLÍTICAS TERRITORIAIS NO ESTADO DO TOCANTINS:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O JALAPÃO**

Dissertação apresentada ao Departamento
de Geografia, da Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas, da
Universidade de São Paulo, para obtenção
do título de mestre em Geografia Humana.

ORIENTADORA: PROF^a. DR^a. RITA DE CÁSSIA ARIZA DA CRUZ

SÃO PAULO/2007

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a meus pais, João e Iraci, pelas inúmeras horas de atenção dispensadas a mim e pelo apoio incondicional que sempre me deram. Sem eles, tudo teria sido muito mais difícil.

Muito obrigado por me acompanharem e me darem força, em todos os sentidos. Foram três anos de trabalho árduo e de dedicação contínua. Esse trabalho é dedicado especialmente a vocês dois.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, por me dar saúde e lucidez para desenvolver meus estudos.

A meus pais, João e Iraci e à minha irmã Rebeca, pelo apoio e esforço para sempre conseguirem o melhor para mim e pela formação humana que me foi dada.

À CENP e à Secretaria da Educação do Estado de São Paulo pelo auxílio financeiro dos últimos dois anos. Muito obrigado!

Agradeço à Professora Rita Cruz, pela oportunidade e pela confiança depositada em mim nestes três anos. Sem dúvida, a minha trilha no mestrado teria sido muito mais difícil. Foi uma orientadora muito presente e que sempre ofereceu aos seus orientandos inúmeros caminhos para que crescêssemos como profissionais e, sobretudo, como geógrafos. Além disso, é um exemplo a ser seguido, como um ser humano de caráter e uma profissional muito dedicada ao seu trabalho como educadora.

Agradeço aos professores Sueli Furlan e Eduardo Yázigi, pelas sugestões e indicações no exame de qualificação, realizado em Março de 2006. Não posso me esquecer dos professores Mario de Biasi e Francisco Scarlato pela força e incentivo para que eu seguisse meus estudos em geografia, fazendo o mestrado na USP.

Agradeço aos colegas de pós-graduação: Carol, Edna, Fabio M., Fabio B., André, Edna, Écio e, especialmente, ao Ronaldo, pelas inúmeras horas de discussões teóricas juntos e pelas risadas ao longo deste período que passamos juntos.

Ao meu primo Gustavo, pela ajuda com os mapas, e à amiga Débora, pela tradução do resumo em inglês.

Agradeço também aos amigos de sempre, Talita, Gisele, Priscila, Glédio, Gleice, Daniela Gomes, Daniela Moscardini, Mariane, Gracila, Daniela Miranda, Fernanda, Andréa, Priscila, e tantos outros que foram imprescindíveis, não só na

execução deste trabalho, mas pelo companheirismo de toda uma vida. Agradeço por vocês existirem!

Agradeço aos colegas da Secretarias de Planejamento e de Indústria e Turismo do Tocantins e aos colegas do Ministério do Turismo e do Meio Ambiente que me ajudaram muito na realização do trabalho de campo, em 2005.

Enfim, agradeço a todos os colegas e professores que, de certa forma, contribuíram e me acompanharam durante minha trajetória na pós-graduação.

Meus sinceros agradecimentos. Muito obrigado!!!

***“...A vida não é uma
pergunta a ser respondida.
É um mistério a ser vivido!”
(Buda)***

RESUMO

Esta pesquisa objetivou analisar o estado da arte do turismo na região do Jalapão, estado do Tocantins. O Jalapão está, hoje, entre os mais divulgados destinos de ecoturismo no país, correspondendo o mesmo à uma região onde predomina o ecossistema cerrado (boa parte desse, protegido por unidades de conservação).

Para tanto, foram analisadas políticas públicas federais incidentes sobre o território regional bem como ações emanadas do governo do estado do Tocantins.

A partir da pesquisa de gabinete, que se somou ao trabalho de campo realizado em julho de 2005, construímos uma reflexão crítica sobre o lugar do (eco)turismo na organização do espaço regional do Jalapão.

A dissertação está estruturada em três capítulos, abordando políticas territoriais e o lugar do turismo (apresentando um histórico das políticas de turismo no país e uma análise de dois programas federais: O Proecotur e o Programa de Regionalização do Turismo), a história de formação do estado do Tocantins, características gerais e suas políticas de turismo e ambiental (focando a convergência entre as áreas de conservação e as regiões priorizadas para uso turístico) e por fim, uma análise sobre a região do Jalapão e sua valorização pelo e para o turismo, e que tipo de transformações espaciais (embora ainda incipientes) se originaram e, possivelmente, se originarão devido às ações dos poderes públicos com vistas a promover a realização da prática do turismo na região estudada.

Palavras-chave: turismo, território, políticas públicas, ecoturismo, Jalapão

ABSTRACT

The objective of this present work was to analyze the state-of-the-art of tourism in the region of Jalapão, located in the Tocantins state. Nowadays, Tocantins state is one of the most disclosed ecotourism spots in the country, corresponding to the region where the savannah ("cerrado") ecosystem predominates (a portion of it is protected by conservation areas).

To reach the objective we analyzed federal public policies about the regional territory as well as actions taken by the Tocantins state government.

Based on office researches and field work, done in July 2005, we've built a critical analysis about the role of (eco)tourism in the arrangement of the territory in the region of Jalapão.

This dissertation is structured around three chapters, dealing with territorial policies and the tourism place (presenting a tourism public policies in the country history and an analysis of two federal programs: Proecotur and Programa de Regionalização do Turismo), the history of formation of the Tocantins state, general characteristics and its tourism and environmental policies (focusing on the convergence among the preservation areas and the regions that are a priority for the tourism usage), and at last, an analysis about the Jalapão region and its importance to and because of the tourism, and what kind of spatial transformations (although still in the beginning) were originated and, probably, will originate because of the public powers actions aiming to promote the realization of the tourism practice in the region studied above.

Key words: tourism, territory, public policies, ecotourism, Jalapão

RESUMEN

Esta investigación objetivo analizar el estado del arte del turismo en la región de Jalapão, estado de Tocantins. Jalapão está, hoy, entre los más divulgados destinos de ecoturismo en el país, correspondiendo lo mismo a una región donde predomina el ecosistema “cerrado” (buena parte de ése, protegido por unidades de conservación).

Para tanto, fueron analizadas políticas públicas federales incidentes sobre el territorio regional bien como acciones propuestas por el gobierno del estado de Tocantins.

A partir de esta investigación, que se añadió al trabajo de campo realizado en julio de 2005, contruimos una reflexión crítica sobre el lugar del (eco)turismo en la organización del espacio regional de Jalapão.

La disertación está estructurada en tres capítulos, abordando políticas territoriales y el lugar del turismo (presentando un histórico de la políticas de turismo en el país y un análisis de dos programas federales: el Proecotur y el Programa de Regionalização do Turismo), la historia de formación del estado de Tocantins, características generales y sus políticas de turismo y ambiental (focando la convergencia entre las áreas de conservación y las regiones priorizadas para uso turístico) y por fin, un análisis sobre la región de Jalapão y su valoración por el y para el turismo, y que tipo de cambios espaciales (todavía incipientes) se originaron y, posiblemente, se originarán a causa de las acciones de los poderes públicos con el objetivo de promocionar la realización de la práctica del turismo en la región estudiada.

Palabras-clave: turismo, territorio, políticas públicas, ecoturismo, Jalapão

SUMÁRIO

- **Introdução – p. 13**
- **Cap. 1: Políticas Territoriais e o Lugar do Turismo – p. 19**
 - 1.1: Do conceito de política pública – p. 20
 - 1.2: Do conceito de território – p. 25
 - 1.3: Breve histórico das políticas públicas de turismo no país (pós 1966) – p. 28
 - 1.4: Proecotur – p. 41
 - 1.5: Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – p. 48
 - 1.6: A regionalização do turismo no país – Breve reflexão crítica – p. 57
- **Cap. 2: Tocantins, um Estado em Busca da Auto-Suficiência – p. 61**
 - 2.1: A criação do Estado do Tocantins em 1988 – p. 65
 - 2.2: Tocantins: Um Estado em busca da auto-suficiência – p. 73
 - 2.3: Política ambiental e proteção da natureza: o lugar das unidades de conservação – p. 81
 - 2.3.1: Estação ecológica da Serra Geral do Tocantins – p. 84
 - 2.3.2: Área de proteção ambiental – APA do Jalapão – p. 86
 - 2.3.3: Parque Nacional das Nascentes do Parnaíba e Parque Estadual do Jalapão – p. 87
 - 2.4: Turismo e meio ambiente no Jalapão – p. 91
- **Cap. 3: Turismo e Valorização do Espaço no Jalapão – p. 94**
 - 3.1: Divisão territorial do trabalho e o lugar do turismo – p. 101
 - 3.2: Turismo no Jalapão – horizontalidades e verticalidades – p. 106
 - 3.3: Programas federais de turismo e sua incidência no território tocaninense – p. 108
 - 3.3.1: Proecotur – p. 111
 - 3.3.2: Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil - p. 117
- **Considerações Finais – p. 120**
- **Referências Bibliográficas – p. 123**

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA	TÍTULO	PÁG.
01	Indicadores de mortalidade infantil no Brasil (por região)	51
02	Indicadores de mortalidade infantil no Brasil (por estado)	51
03	Indicadores de taxa de analfabetismo no Brasil (por região)	52
04	Indicadores de taxa de analfabetismo no Brasil (por estado)	52
05	Índice de desenvolvimento humano (IDH) dos estados brasileiros (1991-2000)	77
06	Índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) tocanтинense (2000)	78
07	PIB <i>per capita</i> dos estados brasileiros (2000-2004)	79
08	Participação percentual do PIB nos estados da Região Norte	80
09	Regiões Turísticas do Tocantins	119

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA	TÍTULO	PÁG.
01	Planta da região central da cidade de Palmas	74
02	Queimadas no Parque Estadual do Jalapão	83
03	Vista das casas no Povoado do Mumbuca, Mateiros – TO	91
04	Vista da Cachoeira da Velha, Jalapão – TO	98
05	Loja de artesanato da comunidade do Mumbuca – TO	103
06	Artesã preparando artigos com capim dourado	104
07	Pousada da Tonha – Comunidade do Mumbuca	105
08	Escola sob a copa das árvores na comunidade do Mumbuca	111
09	Lixo jogado nas Cachoeira do Formiga, Mateiros – TO	112
10	Centro de recepção de visitantes, Mateiros - TO	116

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA	TÍTULO	PAG.
01	Regiões político-administrativas do Tocantins	17
02	Mapa rodoviário do Tocantins	18
03	Pólos do Proecotur	44
04	Divisão político-administrativo do Tocantins	72
05	Áreas de uso legal restrito e potenciais para conservação ambiental do Tocantins	85
06	Mapa do Tocantins/Jalapão	113

INTRODUÇÃO

A Amazônia Brasileira vem sendo alvo, nos últimos anos, de inúmeros programas e políticas governamentais, com o objetivo de fomentar na região o turismo nacional e internacional. Esta ânsia em transformá-la em um produto turístico com grande potencial decorre, em parte, da idéia de que o turismo é a forma mais rápida de se alcançar um desenvolvimento econômico desejado. Além disso, a Amazônia tem, por excelência, características que fortalecem esse discurso dos agentes ligados ao turismo, como grande biodiversidade, vasta hidrografia, cachoeiras, além da própria floresta amazônica que, por si só, é um atrativo tendo em vista sua magnitude e sua exuberância. Para Cruz (2003), *“...essa conjunção de fatores – ideário político e potencialidade para o ecoturismo – é o pano de fundo sobre o qual têm se desenrolado ações públicas, sobretudo, voltadas para o desenvolvimento do turismo na região.”*

O alcance deste objetivo remete à inserção de um novo sistema de objetos no território amazônico, que inclui infra-estrutura hoteleira, rodovias, terminais fluviais, infra-estrutura de alimentação, entre outros. Ações são também, por sua vez, demandadas, como é o caso da capacitação de mão-de-obra, a promoção turística e parcerias entre o poder público, iniciativa privada e sociedade civil, evidenciando a execução de um turismo planejado. Tendo em vista todos estes fatores, percebe-se que o turismo, ao se ‘apropriar’ de determinadas porções do espaço (tornando-se territórios turísticos), insere nos mesmos uma lógica própria, inerente ao seu funcionamento.

Uma vez ocupada a Amazônia, as políticas executadas a partir dos anos 90 preocupam-se *“...com a consolidação do desenvolvimento, almejado por todos os grupos sociais.”* (Becker, 2004). Essas políticas têm de estar em consonância com a preservação das áreas florestais que ainda não foram completamente destruídas. Ainda segundo Becker, existem na Amazônia dois tipos de políticas públicas distintos: *“...um baseia-se no favorecimento de novos investimentos para infra-estrutura e outro está direcionado para as populações locais e proteção*

ambiental.” Tendo em vista que, não raras vezes, os aspectos econômicos se sobrepõem aos sociais na elaboração e execução de políticas públicas no país, o que se tem observado é a inserção de materialidades e novas lógicas no espaço amazônico que atendem a interesses de atores hegemônicos e não aos interesses das coletividades.

Entre essas políticas que vêm modelando o espaço da Amazônia, estão as do setor de turismo. Entre os programas governamentais que contemplam a região, destacam-se o PROECOTUR (Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal) e o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros Integrados (ambos analisados nesta dissertação). A participação da iniciativa privada também tem grande destaque na organização do espaço regional, como afirma Sansolo (2000): *“...a iniciativa privada nacional e internacional aproveitando-se da valorização da natureza Amazônica vem investindo no turismo associado à natureza. Diversos hotéis de selva já foram instalados e outros ainda estão por serem construídos.”* Outra questão importante refere-se ao fato de que estes projetos estão associados a projetos de conservação ambiental, daí a importância de se analisar as políticas de turismo, juntamente com as políticas ambientais, quando se fala de turismo na Amazônia Brasileira.

Tendo em vista o crescimento em importância dos estudos sobre turismo na Amazônia, esta pesquisa tem como foco a análise da relação entre políticas públicas e turismo na região do Jalapão, no Tocantins, compreendido como estudo de caso, a partir do qual pretende-se revelar especificidades do processo em tela, bem como descobrir suas generalidades.

O Jalapão é uma área pouco urbanizada, situada a aproximadamente 300km a leste da capital do Estado do Tocantins, Palmas. Situa-se entre os rios das Balsas, do Sono e afluentes desse último e do Caracol, que nasce na Serra Geral, na divisa com a Bahia. Essa localidade reúne uma das mais importantes

reservas de água doce do país, fazendo parte das bacias hidrográficas do Tocantins, do São Francisco e do Parnaíba. Existe aí uma grande riqueza espeleológica e uma vasta biodiversidade.

É possível caminhar por muito tempo na região do Jalapão sem encontrar uma pessoa sequer, o que se explica pelo fato de a densidade demográfica do local ser inferior a 1,0 habitante/km². A região tem esse nome devido à intensa presença da planta-símbolo que é a jalapa-do-brasil, utilizada na preparação de medicamentos.

O Jalapão possui cerca de 34.112km² e está localizado na divisa com os Estados da Bahia, Maranhão e Piauí, compreendendo os municípios de Mateiros, Ponte Alta do Tocantins, São Félix, Novo Acordo, Lizarda, Lagoa do Tocantins, Santa Teresa do Tocantins e Rio Sono (mapa 1). Possui duas estações do ano bastante definidas: a chuvosa (que vai de outubro a abril) e a seca (que vai de maio a setembro). Nessa última, eleva-se o número de turistas na região. O calor é bastante intenso (temperatura média de 30 C) e o ar é bastante seco. Esta pesquisa analisa, mais minuciosamente, os municípios de Ponte Alta do Tocantins e Mateiros, tendo em vista que são os dois com melhor facilidade de acesso a partir de Palmas e os que recebem, em função disto, maiores fluxos de turistas.

A população que hoje mora no Jalapão (cerca de 26.000 habitantes)¹ tem origem, principalmente, na região Nordeste (tendo em vista que a área faz divisa com a Bahia, Piauí e Maranhão). O Jalapão era a melhor opção, há alguns anos, para fugir das secas que regularmente assolam o sertão nordestino. Os primeiros nordestinos chegaram à região na segunda metade do século XIX e até hoje continuam chegando, povoando lentamente uma terra ainda muito hostil, mas de reconhecida beleza cênica.

¹ IBGE, 2004 (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>) - (consultado em 10/01/2006)

Como são poucas as cidades e o grau de urbanização é bastante pequeno (há equilíbrio entre o número de residências situadas em áreas urbanas e em áreas rurais), “...o *Jalapão* ainda conserva muitas espécies típicas do cerrado, como a *onça-pintada*, o *tamanduá-bandeira*, o *veado campeiro* e a *capivara*” (Garcia e Orlando, 2001). O turismo de natureza e a produção de artesanato com capim dourado² deram à região uma maior visibilidade no país. Com o capim e a palha de buriti (um tipo de palmeira local) muitos homens e mulheres confeccionam bolsas, cestos, bijuterias, etc. Essas peças, além de serem encontradas no Tocantins, já estão sendo revendidas em outros estados do Brasil e exportadas para outros países. Muitas pessoas, na região, vêm deixando o trabalho agropastoril para se dedicarem ao beneficiamento do capim-dourado.

Esta dissertação está estruturada em três capítulos, que abordam as políticas nacionais de turismo, principalmente a partir da criação da Embratur na década de 60, a criação do Estado do Tocantins e as ações governamentais estaduais relacionadas ao desenvolvimento do turismo no Estado. Políticas ambientais e a análise do estudo de caso (Jalapão), bem como as ações anunciadas pelo PROECOTUR e pelo Programa de Regionalização do Turismo, na referida área de estudo, compõem também, nossas reflexões.

² A comunidade Mumbuca (comunidade quilombola) na Cidade de Mateiros é a que mais produz peças de capim-dourado na região. É notória a falta de recursos do local. Casas feitas de barro com telhado de palha de buriti, a energia elétrica chegou a menos de três anos, há um ônibus que leva os moradores da vila à cidade de Mateiros somente duas vezes por semana, a escola é somente para alunos de primeira à quarta série do ensino fundamental e foi nessa comunidade que surgiu a técnica de se fazer peças artesanais de capim dourado (que mais tarde se espalhou por várias cidades brasileiras.)

Fonte: www.seplan.to.gov.br

Mapa rodoviário do Estado do Tocantins

FONTE: <http://simbolosnacionais.blogspot.com/2007/07/estado-de-tocantins.html>

CAPÍTULO 1:

POLÍTICAS TERRITORIAIS E O LUGAR DO TURISMO

Segundo Moraes (1994), *“as políticas públicas podem ser agrupadas em três grandes campos: político-econômicos (cambial, financeira, tributária, etc), político-sociais (educação, saúde, previdência, etc) e político-territoriais (urbanização, regionalização, transporte, etc).”* Políticas de turismo incidem diretamente sobre o espaço, portanto, são políticas territoriais.

O estudo das políticas territoriais³, principalmente as de Estado, permite a reflexão de que a organização do território não é conduzida somente pela ação do capital, mas que políticas governamentais setoriais exercem importante papel na “construção” de um território; além disso, é possível a percepção de que o território é também um componente dinâmico e que também é um ator no processo de transformações espaciais (indica “possibilidades” para as ações públicas e também privadas). O contexto histórico-espacial de determinado território pode ser um fator que revela o(s) motivo(s) pelo(s) qual(is) o Estado opta pela execução de determinada política territorial. Por fim, o Estado apresenta-se, a partir de suas políticas públicas, como um estimulador do desenvolvimento territorial, tendo como base as políticas públicas territoriais traçadas.

O estudo das políticas públicas setoriais, mais especificamente de turismo, tem despertado interesse de inúmeras áreas das ciências sociais, entre elas, a geografia. Esses estudos remetem, muitas vezes, a uma análise crítica da forma como as ações propostas por estas políticas se refletiram no território ou as mudanças espaciais que essas ações anunciam. Para Costa (1991), *“...o estudo das políticas territoriais, isoladamente, não explica a realidade brasileira (que é social).”* O estado teve e tem papel imprescindível da produção do espaço.⁴

³ Poder-se-ia dizer também que as políticas de turismo se enquadrariam parcialmente nas políticas públicas sociais, uma vez que o componente humano é fundamental para a execução da prática do turismo.

⁴ Com o processo de globalização, o papel do Estado vem ganhando novo significado (pois está perdendo parte de seu poder para o chamado setor produtivo que passa a ser dominado por

Conforme Castro (2000),

“...o espaço territorial possui relações políticas, econômicas e sociais estabelecidas por ações estratégicas de atores políticos e culturais, configurando-se, deste modo, como um espaço de poder. A partir desta abordagem fica evidente a complexidade das questões territoriais, visto que, os atores os constroem, possuem objetivos específicos e estratégicos, podendo redefini-lo a partir de suas intenções particulares em cada contexto histórico e espacial.”

Tendo como base essa assertiva, é possível afirmar que o território se transforma de acordo com os interesses e objetivos de quem atua sobre ele, seja o Estado, sejam os agentes hegemônicos, etc.

O turismo é uma prática social tem a capacidade de criar, transformar e dar valor aos diferentes espaços destinados ao seu consumo. A intervenção estatal se dá no que se refere à organização e planejamento da atividade turística em todas as escalas da gestão pública. Não por acaso, portanto, surge o interesse de alguns ramos das ciências para o estudo da relação Estado/turismo/território, destacando-se a Geografia.

- 1.1- DO CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

Antes de mais nada, política é a arte de governar, de gerir o destino de uma cidade. Etimologicamente “política” vem de polis (cidade em grego). Além disso, política relaciona-se diretamente com o conceito de poder⁵, uma vez que uma decisão de cunho político leva em consideração os interesses de quem a criou e os objetivos aos quais ela remete. Há de se ressaltar também que a própria

empresas privadas). Mas, mesmo assim, o Estado segue sendo o principal gerenciador dos assuntos pertinentes ao território.

⁵ Para Aranha (1996), *poder* é a capacidade ou possibilidade de agir, de produzir efeitos desejados sobre indivíduos ou grupos humanos. Portanto, o poder supõe dois pólos: o de quem exerce o poder e o daquele sobre o qual o poder é exercido. Poder é uma relação, ou um conjunto de relações pelas quais indivíduos ou grupos interferem na atividade de outros indivíduos ou grupos.

ausência de execução de política(s) em determinado campo sócio-econômico é uma opção política.

O simples ato de optar por se implementar ou não determinada ação é um ato político. Isso pode acontecer tanto na esfera pública quanto na esfera privada. O enfoque principal será dado às políticas públicas.

Para Hall, política pública “...é tudo o que o governo decide fazer ou não.” Essa definição abrange a ação do governo, a inação, as decisões e não decisões, uma vez que implicam uma escolha deliberada entre alternativas. Para que uma política seja considerada pública, ela deve, no mínimo, ter passado por um processo, mesmo que apenas autorizada ou ratificada por órgãos públicos.

Ainda para o mesmo autor, a política pública pode ser analisada por três importantes razões:

- “...a) para se compreender as causas e conseqüências das decisões políticas e melhorar o conhecimento sobre a sociedade;
- b) para buscar soluções para problemas práticos referentes a determinado setor (o turismo, por exemplo) e introduzir esse conhecimento no processo político e;
- c) para que se tenha certeza que as políticas corretas sejam adotadas a fim de alcançar as metas adequadas.” (2001)

Embora, teoricamente, a política pública deva contemplar os itens citados anteriormente, não tem sido desta forma, historicamente, a tomada de decisões no Brasil. Segundo Silva & Melo (2000), “... as vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas.” Muitas

vezes, ou pela mudança de governo⁶ que impõe novos interesses na execução de determinadas políticas ou pelo surgimento de obstáculos durante a execução das mesmas, estas acabam sendo interrompidas ou amplamente modificadas durante seu processo de implementação.

Ainda segundo os mesmos autores, problemas ocorridos durante o processo de implementação⁷ das políticas são oriundos de vários fatores, entre eles:

“...resultam de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores; são gerados por problemas de natureza política na implementação dos programas ou políticas; derivam da resistência ou boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos setores relacionados à própria administração estatal.”

Conforme Frey (1997), o ciclo das políticas públicas pode ser dividido em 5 etapas: percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e eventual correção da ação.

Na primeira fase, a de percepção e definição de problemas, o que interessa ao analista de políticas públicas é a questão de como em um número infinito de possíveis campos da ação política, um determinado tema é eleito como prioritário. Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela

⁶ Para Frey (1997), o ‘caráter fluido’ das estruturas institucionais que caracteriza o sistema político brasileiro é reflexo de uma verdadeira efervescência de experimentação democrática. (...) Permanentemente surgem novas forças e atores políticos, enquanto outros perdem ao mesmo tempo suas margens de ação e sua influência ou se retiram totalmente dos acontecimentos políticos. (...) Além disso, há falta de consolidação e consumação da ‘determinação político-ideológica’ tanto da população, do eleitorado, como também dos políticos e até mesmo dos partidos.

⁷ A implementação “cria” políticas: a implementação de políticas constantemente orienta novas políticas. Como a implementação implica em tomada de decisões, ela própria se torna fonte de informações para a formulação de políticas.

administração pública. Muitas vezes a mídia contribui para que determinado problema tenha relevância política.

Na fase do *'agenda setting'* é decidido qual tema será inserido como pauta de alguma política pública e qual tema será deixado para ser discutido mais adiante, levando-se em consideração o grau de importância e o grau de interesse de seus executores. Nesta etapa, levam-se em consideração também os custos e a viabilidade das ações a serem executadas.

A fase seguinte refere-se à elaboração de programas e de decisão, onde é eleito o meio mais apropriado para a execução da ação.

A seguir vem a etapa da implementação e execução das políticas. Para Frey (1997), *"...nesta fase, muitas vezes, os resultados e os impactos de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação."* Nesta etapa, tem de se fazer uma análise do papel dos atores envolvidos, quais resultados foram alcançados, se a meta inicial foi cumprida e compreender a razão de determinadas falhas no processo de implementação da política em questão.

Por fim, na etapa de avaliação de políticas e correção de ação, analisam-se os impactos efetivos dos programas implementados. *"Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros."* Neste momento pode-se encerrar o ciclo de determinada política ou o impulso para o início de uma nova política, levando-se em consideração todas as falhas e êxitos da ação anterior. *"Com isso, a fase de avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública (aprendizagem política)"* (Frey, 1997)

Sempre que se idealiza uma política, esta se baseia em pressupostos e hipóteses sobre determinado fenômeno social. Quando se cria uma política na área de turismo, por exemplo, ela decorre da observância da ação do Estado em determinado território para que a prática do turismo seja normatizada⁸ e possa desenvolver-se e consolidar-se. Dada, todavia, a interface da atividade do turismo e sua dependência, inclusive, de outros setores da vida social, outras políticas setoriais, a exemplo da política de transportes, podem incidir positivamente sobre indicadores de visitação de determinado destino turístico do que a própria construção de hotéis, restaurantes, etc.

Segundo Silva & Melo (2000),

“...a análise empírica das políticas públicas revela que os formuladores de política operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis: limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm; não há como se prever as contingências que surgirão durante o processo de implementação da política; planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar e; por fim, os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através de políticas e programas, cujo conteúdo substantivo pode ser divergente daquele da coletividade.”

O que se tem observado no país é que a implementação de políticas não tem ficado somente a cargo de órgãos governamentais. Daí, a existência de inúmeras parcerias entre a esfera pública e privada na execução de inúmeros programas.⁹

⁸ Norma não é o começo, o ponto de partida, mas sim resultado de um processo, de um equilíbrio alcançado ontem, de uma complexa rede de relações sociais, que vem de ontem e pretende orientar o futuro. As normas sempre têm uma escala temporal e espacial de atuação.

⁹ Para Silva & Melo (2000), “...a implementação quase nunca está a cargo de um agente apenas e não ocorre no âmbito de uma organização apenas mas de um campo interorganizacional.”

A questão fundamental para a execução de políticas públicas no Brasil refere-se à dificuldade originada pelo excesso de burocracia. As questões burocráticas só se “amenizam” quando o quadro dos atores que dão sustentação às práticas destas políticas a legitimam¹⁰ (observando interesses particulares, e não da coletividade). Além do quadro burocrático, há que se considerar também a própria mobilização de recursos para a execução de programas e projetos, que também varia dependendo do grupo de atores que os apóia. Além disso, há também nas políticas de turismo, políticas ambientais, entre outras, a aquisição de recursos de órgãos ou programas transnacionais (como BID, PNUD, etc) que com frequência “direcionam” as ações a serem tomadas nos setores citados.

Atores políticos e sociais, por muitas vezes, não agem de acordo somente com seus interesses pessoais. Segundo Frey (1997), *“...as suas identidades (dos atores) enquanto cidadão, político, servidor, médico, sindicalista, chefe de família, entre outros, influenciam também no seu comportamento nos processos de decisão política. Regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias ‘apropriadas’.”*

- 1.2- DO CONCEITO DE TERRITÓRIO

Segundo Haesbaert (2004), há três concepções de território: *“...1- Política: a mais difundida, na qual o território é visto como um espaço delimitado e controlado (poder político do Estado); 2- Cultural: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva; o território é produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido; 3- Econômica: menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas; território é fonte de recursos, incorporado no embate entre classes sociais.”* Numa abordagem como a que fazemos nesta dissertação, todavia, em que analisamos a relação entre turismo e território, este é apreendido tanto na sua dimensão política, quanto nas suas dimensões cultural e econômica. Isto se deve ao fato de que o turismo é uma

¹⁰ Nota-se claramente o poder da “barganha” para a aprovação e execução destas políticas.

atividade multifacetada, ao mesmo tempo prática social e atividade econômica. Além disso, o turismo é a única atividade que consome elementarmente espaço.

Para Raffestin (1993), *“espaço e território não são termos equivalentes”*. Ele afirma que *“...é essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território”* e que *“...o território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator territorializa o espaço.”* O turismo é uma forma de territorialização do espaço.

Para Souza (1995), *“...o território surge, na Geografia Política, como o espaço concreto entre si (com seus atributos naturais e socialmente construídos) que é apropriado, ocupado por um grupo social. A ocupação do território é vista como algo gerador de raízes e identidade.”*

Segundo Saquet (2004), *“...o território é objetivado por relações sociais, concreta e abstratamente, de poder e dominação, o que implica a cristalização de uma territorialidade¹¹, ou de territorialidades, no espaço, a partir das diferentes atividades cotidianas.”* Isso, de acordo com Raffestin (1993), *“...assenta-se na construção de malhas, nós e redes¹², delimitando campos de ações, de poder, nas práticas espaciais e constituem o território.”*

Assim como outras atividades, o turismo também está inserido no contexto das redes e da globalização. Para se chegar a determinado destino, não é incomum o turista ter de passar por um importante centro de atração (uma grande cidade), para, a partir deste, iniciar sua viagem. Nos grandes centros como São

¹¹ Para Raffestin (1993), territorialidade pode ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema. (...) A territorialidade se manifesta em todas as escalas espaciais e sociais.

¹² Segundo Santos (2004), rede é uma mera abstração. Ela é política e social, pelas pessoas mensagens, valores que a freqüentam. Ela também refere-se a toda infra-estrutura, permitindo o transporte de matéria, de energia ou de informação, e que se inscreve sobre um território onde se caracteriza pela topologia dos seus pontos de acesso ou pontos terminais, seus arcos de transmissão, seus nós de bifurcação ou de comunicação.”

Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, é mais fácil programar uma viagem para determinados destinos turísticos do que se o turista tentasse organizar sua viagem diretamente com os agenciadores da cidade para onde estivesse indo. Nestes centros de atração, existe toda uma infra-estrutura para que o turista possa seguir sua viagem ao destino desejado com muito mais informação, segurança, comodidade, etc. No caso do Jalapão, por exemplo, existem carros de passeio, vans e ônibus que partem diariamente fazendo o percurso Palmas-Ponte Alta e vice-versa. Todas as agências que organizam passeios à região do Jalapão estão nas grandes capitais e em Palmas (em Ponte Alta e Mateiros não existe nenhuma agência de turismo), ilustrando o que foi dito anteriormente: a população local não está entre os atores hegemônicos da produção do espaço regional pelo e para o turismo.

Já o conceito de *território usado* expresso por Milton Santos está intimamente ligado ao conceito de espaço geográfico. Para Santos (2002),

“...o território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Daí o vigor do conceito, convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação sócio-espacial e o mundo. O território usado, visto como uma totalidade, é um campo privilegiado para a análise na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso.”

O conceito de território usado, sistematizado por Milton Santos, também corrobora na compreensão da dinâmica da prática social do turismo, uma vez que o mesmo contribui para evidenciar o efeito da atividade sobre o território e sobre a sociedade e de que forma esse território foi se organizando e se transformando em decorrência da evolução do turismo.

- 1.3- BREVE HISTORICO DAS POLÍTICAS DE TURISMO NO PAÍS (PÓS 1966 – CRIAÇÃO DA 1ª. POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO)

A preocupação com políticas de turismo no Brasil data de um período relativamente recente (década de 50). Nesta época, consolidava-se, nos grandes centros urbanos, uma classe mais abastada que passara a incorporar como um importante valor cultural a prática social do turismo (visto como lazer) havendo o aumento do fenômeno de segunda-residência. Para Becker (1995), “...o potencial do turismo no Brasil foi alargado nos anos de 1950¹³, como decorrência da repercussão da implantação da indústria automobilística, que marcou definitivamente a ascensão das rodovias como matriz principal dos transportes.” Dessa forma, o Estado passa a atuar de maneira mais direta na organização, desenvolvimento e expansão do turismo no país (uma vez que há a expansão da malha viária brasileira e que o turismo envolve, necessariamente, deslocamento espacial).

Em 1966 foi criado o Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR – que foi marco importante para o desenvolvimento do turismo no país. No bojo da criação da EMBRATUR, já estava arraigada no discurso de seus criadores a visão de turismo como indústria. O turismo já era visto dentro de uma perspectiva unicamente economicista e tinha como meta ser um dos “redentores”¹⁴ da economia nacional encarado como importante gerador de divisas.

Naquele mesmo ano (1966) e por meio do diploma legal, foi criado o CNTur (Conselho Nacional de Turismo)¹⁵. Ao CNTur cabia a função de formular as diretrizes a serem obedecidas pela política nacional de turismo e à EMBRATUR a

¹³ Vale lembrar que a rodoviarização do país foi um dos eixos norteadores do governo Juscelino Kubitschek, assim como a internacionalização do parque industrial brasileiro.

¹⁴ Segundo Joaquim Xavier da Silveira, presidente da EMBRATUR de 1966 a 1971, o turismo visto como atividade econômica, como indústria, se consagraria e médio prazo como um dos principais vetores do crescimento nacional, devido ao aumento do mercado de trabalho atrelado a essa atividade e aos seus índices de crescimento dentro da economia nacional.

¹⁵ Até a década de 60, o que se priorizava nas ações públicas com relação ao turismo era a organização das agências de viagens e turismo. A partir desse momento (1966), passou-se a dar prioridade à expansão do parque hoteleiro brasileiro.

função de estudar e propor ao CNTur os atos normativos necessários à promoção da política nacional de turismo e, bem assim, aqueles que dissessem respeito ao seu funcionamento. O CNTur seria o órgão dentro do governo federal que representaria os interesses da sociedade civil no âmbito da prática do turismo (assim como os Conselhos Nacionais de Saúde, Educação, etc.)

É importante ressaltar que não houve, dentro das iniciativas públicas concebidas até hoje, uma política de turismo completa, ou seja, composta por uma política e um plano nacional simultâneos, concomitantes, convergentes.

Para Cruz (2000),

“...uma política de turismo de verdade, ou seja, que tem objetivos, diretrizes e estratégias claramente estabelecidas, que abraça o turismo em toda sua complexidade e que, efetivamente, sai do papel, somente foi conhecida durante a década de 90, durante o primeiro mandato do governo FHC. Nunca antes, no Brasil, uma política nacional de turismo teve a visibilidade da PNT instituída por esse governo.”

Durante muito tempo, as políticas nacionais de turismo focaram-se somente na infra-estrutura hoteleira e não se articularam com outras políticas setoriais (haja vista que o turismo está inserido em um jogo de relações do qual faz parte um sem número de outras atividades). Para Cruz (1999), uma política pública de turismo pode ser entendida como *“...um conjunto de intenções, estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em função do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território.”* Sansolo (2005), entende política pública de turismo como *“...a ação por meio de programas, planos e ações voltados para o desenvolvimento do turismo, seja de forma setorial ou em uma abordagem de desenvolvimento integrado. Pode ter períodos definidos, em ciclos do tempo eleitoral ou de maior duração.”* Por esta razão, a política de turismo deve estar

concatenada a outras políticas setoriais, como as políticas urbanas, ambientais, de transportes, etc.

A EMBRATUR privilegiou durante um longo tempo o chamado “turismo receptivo” (voltado ao recebimento de turistas estrangeiros no país), marginalizando no que tange às políticas públicas o próprio turismo doméstico.¹⁶

Políticas Nacionais de Turismo no Brasil foram, muitas vezes, adaptações ou meras reproduções de modelos aplicados no exterior. São modelos de espaços turísticos, muitas vezes desvinculados da realidade do seu entorno e que continuam se reproduzindo em todo o mundo, como é o caso da Costa do Sauípe, Riviera de São Lourenço, etc. Estes megaempreendimentos¹⁷ são criados visando isolar o turista da população dos núcleos receptores, escondendo, desta forma, a pobreza e outros problemas da região do entorno destes projetos e seus inúmeros problemas sociais.

O Brasil investiu maciçamente, por décadas, em infra-estrutura hoteleira e divulgação de lugares turísticos, como praias nordestinas, paisagens cariocas, Pantanal sul-matogrossense, Amazônia, Cataratas do Iguaçu, entre outros. Para Santos Filho (2005),

“...os planos de turismo elaborados pela Embratur, de 1966 até 2003, pecam pela mesma tentação: dar prioridade e privilégios para o turista estrangeiro. Estes ditam as regras e a hospitalidade exigida pelo capital em detrimento ao turista nacional que se submete a uma hospitalidade globalizada, na qual a idiossincrasia do brasileiro simplesmente não participa com nada”.

¹⁶ Ainda segundo Joaquim Xavier da Silveira, “...aparelhar o Brasil para o turismo receptivo é uma tarefa ingente, mas que se torna imperativo, pois uma nação que e agiganta em todos os setores de atividade não pode ignorar esse imenso manancial de riquezas, abandonando uma oportunidade de gerar divisas e criar empregos.”

¹⁷ Para Cruz (2003), esses megaempreendimentos podem ser também chamados de “paraísos privados” (territórios criados por estes grandes projetos hoteleiros).

Mesmo com esse enfoque dado ao turismo internacional, a maioria dos turistas no país é de brasileiros (predomínio de turismo interno). Segundo Santos & Silveira (2004), houve um aumento considerável do número de estabelecimentos hoteleiros na década de 90 em capitais de Estado, como Fortaleza (CE), Florianópolis (SC), Natal (RN) e Salvador (BA). Situação semelhante ocorreu em outras cidades menores, mas que também têm função turística, tais como: Búzios (RJ), Porto Seguro (BA), Campos do Jordão e Ubatuba (SP), etc. Outro dado relevante encontrado em Santos & Silveira refere-se à expansão do número de hotéis internacionais (de grandes cadeias globais) no país, principalmente em Brasília (DF), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP).

Desde 1966, quando se dá a criação da EMBRATUR e do CNTur, até a década de 90, há uma certa omissão do poder público com relação ao desenvolvimento do turismo no país. Na ausência de políticas públicas, ficou a “carga” da iniciativa privada o (re)ordenamento dos territórios pelo turismo. Para Cruz (1999),

“...como resultado dessa omissão, cabe suscitar o caos urbano instalado em muitos municípios turísticos litorâneos, principalmente em períodos de alta temporada (congestionamentos, falta de água para abastecimento, acúmulo de lixo em locais públicos, etc.), a privatização de praias para edificação de empreendimentos do tipo de segunda-residência e para instalação de equipamentos de lazer, tais como parques temáticos, entre outros problemas.”

Na observância desta (des)organização do território pelo turismo e para o turismo, muitos problemas estruturais, sociais, e ambientais foram se multiplicando, sendo que, na maioria das vezes, a população dos territórios afetados pela lógica imposta pelo turismo arcou com as conseqüências. É a chamada “privatização dos lucros e socialização dos prejuízos”.

As políticas públicas de turismo instituídas no Brasil entre 1966 e 1991 foram incipientes e o aporte primário para o setor se dava a partir da elaboração de diplomas legais, através de uma grande quantidade de decretos. O grande problema das políticas nacionais de turismo vinculadas no período citado é o de *“...se reduzirem a aspectos parciais da atividade, em detrimento de uma abordagem estrutural e totalizante.”* (Cruz, 1999).

Em 1991, a EMBRATUR foi transformada em autarquia pela Lei 8.181, de 29 de março, mesmo ano em que o CNTur é extinto¹⁸. A partir de então, a EMBRATUR passa a ter a função de formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo (passou a acumular a função que o CNTur executava até a sua extinção). A EMBRATUR, a partir de então, tenta atrelar a ação de suas políticas de turismo à valorização e preservação de elementos históricos e naturais do país. O turismo, teoricamente, passa a ser uma prática não só de “desenvolvimento econômico” e geração de divisas, mas também um vetor importante para a conservação da natureza (uma vez que inúmeros atributos naturais do país são explorados pelo turismo, estes devem se manter conservados para a continuidade da execução desta prática social. Portanto, o uso inadequado destes atributos turísticos ocasiona o desmoronamento da imagem destes destinos turísticos).

Observando esse histórico das políticas de turismo no país, Cruz (1999), afirma que

“as políticas públicas de turismo podem ser divididas em três grandes períodos sendo o primeiro considerado a pré-história das ações públicas relativas ao setor que se inicia na década de 1930 e se prolonga até a década de 60. O segundo período tem início em 1966, com a criação da Política Nacional de Turismo e do CNTur e um terceiro período iniciado em

¹⁸ O CNTur é extinto justamente pelo fato de a EMBRATUR ter conseguido mais força política durante todo o período de atuação dos dois órgãos.

1991, quando a Embratur ganha um novo status, o de Coordenadora da Política Nacional de Turismo.”

A partir de 1991, o turismo vai deixando de ter um caráter periférico e passa a estar presente na pauta das políticas públicas do país de forma mais incisiva.

Em 1992 é criado o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), no governo Fernando Collor de Mello. A partir daí, os assuntos relativos ao turismo passam a ficar por conta deste ministério. Vale lembrar que desde 1966, foram criados inúmeros órgãos para gerir o turismo no país. Para Cruz (1999), essa rotatividade do turismo em diversas áreas da administração pública revela, entre outras coisas, que o turismo “...*nunca esteve entre as prioridades das políticas federais.*”

Durante o governo Collor, se dá a abertura comercial do país (de caráter neoliberal) e a implementação de reformas econômicas que permitiram facilidades para a entrada de investimentos estrangeiros no Brasil. Some-se a isso, o processo de privatizações das empresas estatais brasileiras. Desta forma, o poder público passa a intervir menos na economia nacional, privilegiando o mercado e o capital estrangeiro. Podemos citar, como exemplo, os setores de mineração, telecomunicações, energia, entre outros, que foram praticamente totalmente privatizados durante os governos Collor, Itamar Franco e FHC.

Desde a década de 70 já se sinalizavam privatizações em alguns setores da economia; desta forma setores que tradicionalmente pertenciam ao Estado passaram por novas regulamentações, instituindo uma nova divisão social do trabalho, que também é territorial, pois é motor e resultado desse processo. Neste sentido, já se sinalizavam também as especializações dos territórios, que passaram a ganhar novos usos com essa nova divisão social-territorial do trabalho.

Assim como outros setores da economia, o turismo também sofreu uma “reviravolta” a partir da década de 90. As mudanças ocorridas no contexto econômico a partir de então, sobretudo a estabilidade da moeda após 1994, possibilitaram um aumento no número de viagens internacionais por parte de turistas brasileiros e houve diminuição de exigências para a entrada de turistas estrangeiros no país. Segundo dados da EMBRATUR, entre 1995 e 2000, o mercado de viagens aéreas doméstico cresceu 70% e o movimento de entrada de estrangeiros aumentou 178%.

Durante o governo FHC, o marketing dos lugares turísticos do país no exterior também teve um salto no que se refere aos investimentos. Em 1996 eram 58,5 milhões de reais e em 2000 já eram 218 milhões (dados da EMBRATUR)¹⁹. Difundiram-se imagens das paisagens brasileiras, aspectos culturais, a biodiversidade do país, a gastronomia, etc. Essa divulgação foi ao encontro do que preconizava a OMT (Organização Mundial do Turismo) neste período, pois esta almejava aumentar os fluxos turísticos para outros lugares do mundo, entre eles, o Brasil.²⁰

No governo FHC, o desenvolvimento do turismo foi colocado como uma das metas prioritárias, sustentando-se nos chamados “Eixos nacionais de Integração e Desenvolvimento”. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2001), “...os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* são espaços territoriais delimitados, segundo a dinâmica sócio-econômica e ambiental que os caracterizam”, e seguiram quatro critérios para tal delimitação, que foram: a malha multimodal de transportes, a hierarquia funcional das cidades, a identificação de centros dinâmicos e os ecossistemas.

¹⁹ Dados do ano de 2003 (www.turismo.gov.br/embratur)

²⁰ O discurso da OMT é o de auxiliar os países em desenvolvimento para o progresso da atividade turística, minimizando, desta forma, os níveis de pobreza levantados nesses países. Essa meta se obteria através de um Turismo Sustentável, segundo a própria Organização.

Segundo o discurso oficial, as ações referentes à atividade turística se focariam em investimentos em infra-estrutura e equipamentos turísticos, promoção de empregos, educação ambiental, com os objetivos de despertar potencialidades em todas as regiões e minimizar as diferenças intra e inter-regionais presentes no país. Um ponto significativo da PNT do governo FHC que vem ao encontro deste último objetivo das ações das atividades turísticas no país, refere-se ao fato de as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste terem sido eleitas como áreas prioritárias no processo de desenvolvimento turístico. Durante os governos FHC, projetos como Prodetur-NE, Proecotur, Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), entre outros foram criados ou continuaram sua execução para que se atingisse aquele objetivo.

A Política Nacional de Turismo 1996-2000, criada no governo FHC, teve como alguns de seus objetivos e pressupostos:

- a) a ordenação das ações do setor público orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social;
- b) a definição de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais;
- c) a orientação referencial para o setor privado.

Embora o discurso oficial anunciasse ações no intuito de amenizar diferenças regionais, o que se percebeu, segundo Cruz (2000), foi que “...a *Política Nacional de Turismo*²¹ de FHC revela um aspecto seletivo, do ponto de vista espacial, quando sugere a difusão de novos pontos turísticos, privilegiando aqueles localizados em regiões de melhor nível de desenvolvimento, enquanto que as regiões menos favorecidas permaneceriam excluídas em se tratando de um provável uso do território pela atividade turística.” Assim como em outras

19- As ações da PNT estavam orientadas sobre quatro macro-estratégias: a) ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada; b) qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no setor; c) descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado; e d) implantação de infra-estrutura básica e infra-estrutura turística adequadas às potencialidades regionais.

políticas setoriais, pode-se dizer que as políticas de turismo que vieram a cabo (juntamente com a ação da iniciativa privada), como a de viabilizar a construção de megaprojetos hoteleiros no país, por exemplo, mantém um modelo de ocupação territorial bastante seletivo e excludente, característico do processo de expansão das fronteiras espaciais do turismo. O que se percebe é que o espaço é cada vez mais reduzido a mercadoria. É o valor de troca se sobrepondo ao valor de uso do espaço.

O governo Lula, em seu primeiro mandato, cria o Ministério do Turismo e institui o Plano Nacional de Turismo 2003-2007. Para Cruz & Sansolo (2003),

“...a criação do ministério do turismo é paradoxal no que tange ao sentido e à importância que tem o turismo para o presente governo. Como uma atividade multifacetada, capaz de mobilizar dezenas de setores produtivos, de movimentar contingentes de pessoas pelos territórios, de transformar os lugares, o turismo mostra que não é um tema passível de ser tratado apenas por um organismo da gestão pública. As interfaces entre o turismo e outras práticas sociais e produtivas são fortes e evidentes e daí a problemática da concentração de ações voltadas ao seu desenvolvimento em um único órgão da administração.”

Permeando o discurso oficial, o turismo é visto com uma atividade econômica capaz de minimizar diferenças regionais (seguindo o que já, teoricamente, preconizava o governo FHC), promover o desenvolvimento econômico do país e de permitir a geração de empregos.²² Este enfoque, dado aos aspectos sociais e decorrente diminuição das desigualdades sociais, é recorrente nas pautas de políticas de turismo. Mas, segundo Sansolo (2005), *“...entretanto, há explicitamente entre os objetivos, pressupostos e estratégias das*

²² Seguramente este é um senso comum que existe de que o turismo minimiza disparidades regionais e que pe uma saída para o desenvolvimento social e econômico. Vale lembrar que o turismo está ligado a outros setores da economia e que depende, também, de investimentos nestes setores para que sua prática se efetive.

políticas públicas mais recentes, a indicação do setor empresarial como principal protagonista do desenvolvimento, que então proporcionaria um maior equilíbrio social em função do aumento de emprego gerado pelos empreendimentos. Não aparecem nas políticas as classe populares como agentes, como sujeitos da inclusão, somente como uma parte passiva, como mão de obra a ser qualificada.”

O Plano Nacional de Turismo (2003 – 2007), foi norteado pelos seguintes objetivos:

- transformar-se em fonte geradora de novos empregos e ocupações;
- ao contribuir para multiplicar os postos de trabalho no território nacional, interferindo positivamente no âmbito da violência urbana;
- transformar-se em um grande agente de valorização e conservação do patrimônio ambiental (cultural e natural), fortalecendo o princípio da sustentabilidade;
- elevar, por meio de programas de qualificação profissional, elevar a qualidade da oferta turística nacional;
- ao ser fortalecido internamente pelo exercício contínuo e sistêmico de consumo pela sociedade brasileira, criar as condições desejáveis para a estruturação de uma oferta turística qualificada capaz de atender melhor o mercado internacional;
- investir em *marketing* dos destinos turísticos do país;
- exigir normatização e legislação adequadas com vistas à facilitação e o aumento da entrada de turistas estrangeiros.

Em 2003, a EMBRATUR passou a ter função de divulgar imagens brasileiras (de lugares turísticos) nos âmbitos nacional e internacional, objetivando, entre outras coisas, um maior fluxo de turistas estrangeiros no país.

Segundo o Plano Nacional de Turismo, a criação do Ministério para o setor atende a uma antiga reivindicação do setor turístico. Ele teria o papel de integrar as políticas públicas com o setor privado. Além da EMBRATUR, foram criadas

duas secretarias dentro do mesmo ministério: Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, cuja função refere-se à realização de ações de estímulo às iniciativas pública e privada de incentivos, de fomento, de promoção de investimentos em articulação com os Programas Regionais de Desenvolvimento, bem como apoiar e promover a produção e comercialização de produtos associados ao turismo e qualificação de serviços. A outra secretaria é a de Políticas do Turismo, que tem a função de formular, elaborar e avaliar a Política Nacional de Turismo.

Por fim, outro organismo ligado ao Ministério é o Conselho Nacional de Turismo que tem a função de propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional de Turismo.

Um ponto chave do Plano Nacional de Turismo elaborado no governo Lula refere-se à gestão descentralizada da prática social do turismo. Durante todo o corpo do Plano aparecem as figuras dos Estados e Municípios como agentes fundamentais no processo de desenvolvimento e oferta dos “produtos turísticos” nacionais. Os fóruns estaduais teriam o papel de operacionalizar as políticas formuladas entre o governo federal e os destinos turísticos de cada Unidade da Federação.

Além dos fóruns estaduais, os municípios seriam estimulados a criar Conselhos Municipais de Turismo e se organizarem em consórcios para formar Roteiros Integrados (meta que começou a ser atingida com a execução do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros Integrados), posto em prática a partir do ano de 2005.

Entre as metas do Plano Nacional, pode-se destacar: a geração de 1,2 milhões de empregos no país e a meta de atrair cerca de 9 milhões de turistas estrangeiros ao Brasil, aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros em vôos domésticos, gerar 8 bilhões de dólares em divisas (estimulando o aumento

do tempo de permanência do turista do país e seus gasto médio diário). Para que estas metas sejam atingidas, o governo brasileiro investiria na melhoria de aeroportos, oferta de novos produtos turísticos e normatização da atividade a capacitação profissional.

Alguns pontos importantes indicados pelas ações do Ministério são o incentivo, não só ao aumento e melhorias da infra-estrutura hoteleira do país, mas também o incentivo à capacitação de mão-de-obra, melhorias em infra-estruturas básicas para a criação de destinos turísticos, inserção da comunidade local na atividade turística, parcerias com ONGs (organizações não-governamentais), empresas estatais e privadas para a revitalização/recuperação de atrativos turísticos históricos, o incentivo à consolidação de destinos turísticos não somente em capitais e cidades litorâneas, mas também distantes dos grandes centros (como o proposto pelo Programa de Regionalização do Turismo, em que cada Estado escolhe, a seu critério, no mínimo três regiões turísticas para terem incentivos diretos do governo federal), a descentralização da gestão da prática do turismo no país²³ (citada anteriormente), educação ambiental, etc.

Por outro lado, no próprio Plano Nacional de Turismo são mencionados alguns dos motivos que, historicamente, fizeram com que a prática do turismo não se desenvolvesse com o êxito possível no país, entre eles:

- insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro;
- ausência de um processo de avaliação de resultado das políticas e planos destinados ao setor;
- inexistência de um processo de estruturação da cadeia produtiva impactando a qualidade e a competitividade do produto turístico brasileiro;
- oferta de crédito insuficiente e inadequada para o setor turístico;
- baixa qualidade e pouca diversidade de produtos turísticos ofertados pelo país;

²³ Muito embora se tenha tentado descentralizar a gestão do turismo, como no PNMT da década de 90 ou no Programa de Regionalização do Turismo, segundo Sansolo (2005), "...ainda se vê uma perspectiva ortogonal do planejamento em turismo, visto de cima para baixo."

- deficiência crônica na gestão e operacionalização de toda infra-estrutura básica e turística;
- insuficiência de recursos e falta de estratégia e articulação na promoção e comercialização do produto turístico brasileiro.

É relevante ressaltar que entre os pontos ressaltados como entraves para o desenvolvimento da prática do turismo, a questão das estatísticas do setor é bastante questionável, não só no âmbito nacional, mas mundial. As estatísticas do setor contemplam o número de embarques e desembarques realizados, só que, em muitos casos, são as mesmas pessoas que estão realizando estes deslocamentos, fazendo com que os números divulgados sejam 'irreais'. Segundo Cruz (2007), *"...a importância do turismo reside menos nas suas propriedades quantitativas e muito mais nas suas dimensões qualitativas, muitas vezes ofuscada pelo encantamento dos números."*

As recentes políticas de turismo têm evidenciado e ressaltado a importância da conservação/preservação da natureza para a continuidade da execução desta prática²⁴, como se pode observar no Plano Nacional de Turismo. Para Sansolo (2005), *"...entretanto, a importância dada refere-se quase que exclusivamente ao aspecto econômico da natureza, isto é, a natureza como recurso, como mercadoria para o turismo."*

Alguns programas que vêm sendo desenvolvidos e executados pelo governo federal, sob a égide das políticas de turismo deflagradas nos últimos anos são: o Prodetur-Sul, o Prodetur-Nordeste, o Proecotur, o Programa de Regionalização do Turismo, entre outros. Os dois últimos serão melhor explanados no decorrer do trabalho, uma vez que incidem diretamente sobre a região do Jalapão.

²⁴ Para Sansolo (2005), o sincronismo entre a proteção da natureza e o seu uso para recreação e entretenimento vem ocorrendo até os dias de hoje, pelo menos no que se refere aos aspectos legais.

- 1.4 - PROECOTUR

O PROECOTUR foi criado em 1999, durante a gestão de FHC, para viabilizar o ecoturismo na Amazônia Legal, como uma das bases para o desenvolvimento da região. Segundo a definição oficial²⁵, ecoturismo é um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentivando a conservação e buscando a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas. Há ainda inúmeras outras definições de ecoturismo, que afirmam que a principal motivação de uma viagem deste tipo é a de estar em contato estreito com a natureza. Para Kinker (2002), *“...o ecoturismo abrange em sua conceituação a experiência educacional interpretativa, a valorização das culturas tradicionais locais, a promoção da conservação da natureza e do desenvolvimento sustentável. Utilizam-se os recursos naturais de forma indireta, isto é, não se retira nada do ambiente, que é apenas apreciado.”*

A prática do turismo ecológico pode ser uma das que menos traz impactos à natureza, mas as transformações espaciais, por mais sutis que sejam, surgem com a realização desta atividade. As transformações espaciais ocorrem com maior ou menor grau de intensidade, dependendo do dimensionamento e da natureza das demandas turísticas que chegam a um lugar receptor de fluxos. No caso do Jalapão, está ocorrendo um processo lento de reordenamento do território com vistas à sua adequação às demandas (eco) turísticas que a ele se dirigem.

Em 1994, um grupo de trabalho constituído por representantes do Ministério do Meio Ambiente –MMA, Ministério da Indústria, Comércio e Turismo – MICT, Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA definiram o conceito de ecoturismo tendo por objetivo propor uma Política e um Programa Nacional de Ecoturismo. Contaram ainda com a participação de representantes do Ministério

²⁵ Embratur – Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo, 1994.

da Educação e Cultura – MEC, organizações não-governamentais, empresários e consultores. Das discussões realizadas por este grupo, resultou o documento intitulado “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”. Em 1995, o MICT delegou ao MMA, por intermédio da Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA a tarefa de estruturar o ecoturismo no Brasil.

Priorizando a Amazônia como início dos trabalhos, o MMA instituiu o Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para a Amazônia Legal – GTC Amazônia, com a participação do setor público e privado. Com o apoio do Programa de Ações Estratégicas para a Amazônia Brasileira – Prodeam, foram elaboradas estratégias para desenvolver e dinamizar os Pólos de Ecoturismo – zonas prioritárias nas quais o poder público implantaria projetos e normas visando à atração de empreendimentos ecoturísticos particulares. Os pólos foram selecionados levando em consideração o critério de complementaridade, na perspectiva de se promover a região amazônica como um todo, e não cada Estado individualmente, possibilitando o desenho de roteiros integrados entre os diversos Estados.

O PROECOTUR é financiado pelo Governo Brasileiro e pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), e teve seu início no ano de 2000. É executado pelo Ministério do Meio Ambiente em parceria com o Ministério do Turismo, o IBAMA e os nove Estados envolvidos (que compõem a Amazônia Legal): Pará, Tocantins, Amazonas, Roraima, Rondônia, Acre, Mato Grosso, Amapá e Maranhão. O objetivo principal do programa é o de criar uma estrutura adequada e implementar as condições mínimas para os Estados se prepararem para administrar as áreas eleitas para a prática do ecoturismo com o propósito de gerar benefícios ambientais, econômicos e sociais para a população das áreas selecionadas.

Os principais resultados esperados do Programa ao longo do prazo de implantação são: o fomento à geração de empregos e o desenvolvimento de

atividades econômicas direta e indiretamente relacionadas ao setor ecoturístico; a ampliação do volume de arrecadação dos Estados da região, direcionando mão-de-obra e capital para empreendimentos ecológicos economicamente sustentáveis. Para isso, o PROECOTUR deve criar condições para que o setor privado possa investir com segurança em ecoturismo, propiciando a formatação de produtos e roteiros competitivos, em escala nacional e internacional.

O Programa está estruturado em duas etapas: a primeira refere-se à fase de pré-investimentos que, inicialmente, terminaria em 2003, prorrogada para 2006. Esta primeira fase abarca a análise e o diagnóstico das regiões potencialmente ecoturísticas na Amazônia Legal. A segunda refere-se à fase de investimentos. Esta fase contempla ações (obras, construções, marketing) para a consolidação das regiões potencialmente turísticas como um destino bem estruturado para a recepção de turistas.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente,

“...A fase de pré-investimentos tem como finalidade o planejamento estratégico dos investimentos a serem implantados na segunda fase, de investimentos, como também demonstrar sua viabilidade técnica, econômica, ambiental, financeira e social. Uma vez concluída a fase de pré-investimentos, a região estará preparada para receber os investimentos em infra-estrutura, marketing, proteção dos atrativos e financiamento de empreendimentos que serão necessários para gerar fluxos de visitantes. Estes investimentos estão concentrados inicialmente nos pólos de ecoturismo selecionados pelos Estados participantes.”²⁶

²⁶ Ministério do Meio Ambiente: www.mma.gov.br

MAPA 3 - PÓLOS DO PROECOTUR

Pólo Amazônia mato-grossense

Abrange os municípios de Alta Floresta, Paranaíta, Peixoto de Azevedo, Guarantã do Norte, Apiacás, Juruena, Aripuanã, Juara e Juína.

Pólo Guaporé do Mato Grosso

Abrange o município de Cáceres como portão de entrada, um eixo principal (BR 174) composto pelos municípios de Glória D'Oeste, Porto Esperidião, Pontes e Lacerda, Vila Bela da Santíssima Trindade, Conquista D'Oeste, Nova Lacerda e Comodoro, o entorno I (MT 170) composto por Curvelândia, Lambari D'Oeste, Rio Branco, Salto do Céu e Reserva do Cabaçal, e o entorno II (MT 175) composto por Mirassol D'Oeste, São José dos Quatro Marcos, Araputanga, Indaiavá, Figueirópolis D'Oeste, Jaurú e Vale do São Domingos.

Pólo Tapajós/ PA

Abrange os municípios de Santarém, Belterra, Aveiro e Itaituba, à margem do rio Tapajós e BR-163 e os municípios de Monte Alegre, Óbidos, Alenquer e Oriximiná, situados à margem esquerda do rio Amazonas.

Belém/Costa Atlântica/ PA

Abrange os municípios de Abaetetuba, Augusto Corrêa, Barcarena, Belém, Bragança, Curuçá, Maracanã, Marapanim, Salinópolis, São João de Pirabas, Vigia e Vizeu.

Marajó/ PA

Abrange os municípios de Afuá, Breves, Chaves, Cachoeira do Arari, Curralinho, Melgaço, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari e Soure.

Pólo Rondônia

A área é definida pela bacias dos rios Madeira, Mamoré e Guaporé, nos municípios de Porto Velho, Nova Mamoré, Guajará-Mirim, Costa Marques e Pimenteiras.

Pólo Amazonas

Abrange os municípios de Manaus, Autazes, Barcelos, Careiro, Careiro da Várzea, Iranduba, Manacapuru, Novo Airão, Itacoatiara, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva e Silves.

Pólo Jalapão/ TO

A área a que se refere à região do Jalapão, situada no centro-leste do estado, entre os paralelos de 9° a 11° de latitude sul e os meridianos de 46° a 48° de longitude oeste. Compreende os municípios de Rio Sono, Lizarda, Novo Acordo, São Félix do Tocantins, Mateiros, Lagoa do Tocantins, Santa Tereza do Tocantins e Ponte Alta do Tocantins.

Acre, Amapá e Roraima

Os levantamentos foram efetuados nas áreas inteiras destes estados, visando selecionar as áreas com maior potencial para a atividade.

Fonte: Relatório: Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal, Brasília, MMA, 2003.

A realização da fase I foi organizada da seguinte forma: Planejamento de ecoturismo para a região da Amazônia*, planejamento de ecoturismo para as áreas prioritizadas em cinco dos nove estados inseridos no programa*, investimentos para as áreas prioritizadas para o ecoturismo, estudos de projetos de infra-estrutura, fortalecimento institucional^{*27}, serviços de consultoria técnica para negócios de ecoturismo, treinamento em ecoturismo e gerência do programa e equipamentos.

Segundo informações oficiais do MMA, os principais ganhos obtidos com a implementação da fase I do Programa foram:

a) Mobilização dos atores locais: o programa foi construído de forma participativa entre governo e sociedade civil;

b) Indução à Institucionalização do Turismo: Os nove Estados da Amazônia Legal contam com secretarias específicas de turismo, fato que não existia até a implantação do programa;

c) Planejamento Turístico Local e Regional: Foram criados 15 Pólos Turísticos nos nove Estados, sendo criadas estratégias para o mapeamento dos atrativos turísticos efetivos e potenciais, além de estratégias de comercialização turística dos mesmos. Além disso, se inseriu o componente ambiental no planejamento do turismo na região (uma vez que a maior parte dos atrativos do programa estão em UCs);

d) Planejamento Turístico em Unidades de Conservação: o PROECOTUR financiou a elaboração de Planos de Manejo de algumas UCs da Amazônia Legal;

²⁷ Os itens com asteriscos são os três componentes principais do programa. O primeiro componente é essencialmente a preparação de estudos que têm como proposta o planejamento de atividades de ecoturismo em diferentes níveis, assim como o estudo para a criação de novas áreas protegidas. O segundo componente inclui o financiamento de pequenas obras de infra-estrutura pública, que possam contribuir com a preservação dos atrativos naturais e melhorar as áreas de recepção turística e os estudos de pré-viabilidade e viabilidade para futuros investimentos públicos. E o terceiro componente inclui atividades de capacitação e treinamento voltadas às comunidades locais que irão atuar em projetos de ecoturismo e serviços de assistência técnica para os empreendimentos de ecoturismo, com a finalidade de se desenvolver e implantar as melhores práticas para o desenvolvimento de produtos ecologicamente corretos. (MMA/2003)

e) Implantação de Infra-Estrutura de Apoio à Atividade Turística: O programa financiou a implementação de pequenas obras que tiveram por objetivo: preservar os atuais atrativos naturais e melhorar as áreas de recepção turística.

f) Treinamento e Capacitação dos Atores Locais: O programa investiu em oficinas de sensibilização e de planejamento turístico.

Outro ponto importante, refere-se às várias dificuldades no processo de implantação do PROECOTUR, refletidas no seu prazo de execução, que era de 3 anos, passando para 6 anos: dificuldades orçamentárias, pouca participação dos governos estaduais no que tange ao aporte de recursos (atribuindo esta responsabilidade ao governo federal), mudança de governo no ano de 2003, dificuldades nos processos de licitação, falta de conhecimento técnico de algumas equipes nos Estados, etc.

Já a fase II foi desmembrada entre os dois ministérios (do Turismo e do Meio Ambiente), ficando a cargo de cada um deles os subprogramas: Turismo Sustentável; Meio Ambiente e Sustentabilidade. Os dois programas têm características de integração entre turismo e meio ambiente e têm por objetivo inserir os produtos turísticos estruturados na Amazônia ao mercado, almejando também a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas e a conservação do patrimônio natural e cultural local.

O subprograma *Turismo Sustentável* tem como meta principal permitir que o turismo contribua para o desenvolvimento sustentável das regiões abarcadas por ele. O enfoque principal será dado aos municípios identificados como núcleos receptores já inseridos dentro da cadeia de turismo dos Estados. De acordo com o nível de desenvolvimento de cada pólo ecoturístico, a remessa de investimentos será diferenciada. Os pólos prioritários receberão investimentos objetivando dotá-los de infra-estrutura para se tornarem destinos turísticos (em um prazo menor). Já os pólos potenciais, receberão investimentos de forma paulatina para se tornarem destinos turístico estruturados no futuro.

O subprograma de Meio Ambiente e Sustentabilidade tem como foco atrelar o desenvolvimento do turismo e a preservação da natureza, proteção da biodiversidade e participação das comunidades locais. Nas áreas protegidas serão feitos estudos de capacidade de carga, controle de impactos ambientais para a recepção de visitantes. Já as comunidades locais, serão preparadas para atuar na atividade turística, tendo seu conhecimento e cultura valorizados.

Vale ressaltar, que para o desenvolvimento e implantação das atividades do programa foi estabelecido um Projeto de Cooperação Técnica entre o MMA e o PNUD (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas). O PNUD²⁸ coopera com a Agência Executora Nacional do Projeto (MMA/SCA²⁹), desenvolvendo atividades de apoio técnico ao planejamento, implementação, monitoria e avaliação do mesmo e assistência nos processos de aquisição de bens e serviços e utilização de insumos.

Programas como os relacionados ao PNUD são idealizados, teoricamente, com o objetivo de amenizar as discrepâncias sociais e econômicas existentes no mundo. Tendo em vista a grande importância dada às questões naturais e ecológicas nos últimos tempos e os conflitos decorrentes do binômio desenvolvimento/conservação da Amazônia, o PNUD oferece cooperação técnica ao MMA para a implantação e desenvolvimento das atividades do programa.

Santos (2000) afirma que *“...dentro do cenário atual, nota-se que a globalização é totalmente dominada por uma série de países centrais desenvolvidos que movimentam as relações internacionais conforme seus próprios interesses. No entanto esses países necessitam cada vez mais dos países mais pobres para que possam se sobrepor uns aos outros através da busca de mercados”*. É a chamada *centralidade da periferia*.

²⁸ O PNUD é uma instituição multilateral, que tem como objetivo central o combate à pobreza. Está ligado à ONU.

²⁹ Secretariado de Coordenação da Amazônia.

- 1.5 - Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil

Este programa foi concebido durante o governo Lula (2003-2006) e tem como principais objetivos integrar os diversos destinos turísticos brasileiros e descentralizar a gestão do turismo no país. Os territórios turísticos são denominados “produtos turísticos” (demonstrando uma visão estritamente mercadológica com relação ao espaço). No âmbito nacional, o Programa é coordenado pelo Ministério do Turismo, como apoio do Conselho Nacional de Turismo, por meio da Câmara Temática de Regionalização. O Programa de Roteiros Integrados se insere no Macroprograma “Estrutura e Diversificação da Oferta Turística”, do Plano Nacional de Turismo.

O Programa de Roteiros Integrados foi concebido com a meta de estruturar e aumentar a oferta turística, “colocando no mercado produtos de qualidade”, compatíveis com a diversidade cultural e contemplando as diferentes regiões brasileiras. Isto posto, o potencial turístico das cinco regiões do país deveriam ter seu aproveitamento maximizado, atendendo às demandas do mercado do turismo.

O Programa de Regionalização do Turismo propõe o desenvolvimento da atividade turística de forma regionalizada, como foco no planejamento coordenado e participativo. Dessa forma, adotou-se o conceito de região turística³⁰ como referência espacial, na qual se inserem os produtos turísticos. Entendeu-se que regionalizar o turismo é transformar a ação centrada na unidade municipal para uma política pública mobilizadora de planejamento e coordenação para o desenvolvimento turístico local, regional, estadual e nacional, de forma articulada e compartilhada. A integração entre os municípios pode ser a melhor forma de se desenvolver a prática do turismo, uma vez que os limites dos ‘atrativos’ turísticos, em muitos casos, transcendem os limites dos municípios.

³⁰ Segundo as diretrizes do programa, região turística é definida como o espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território.

A partir desta premissa, que indicava o desenvolvimento regional como a melhor forma para o se obter êxito com a prática do turismo, foi solicitada aos 27 Estados a identificação de regiões potencialmente e efetivamente turísticas. A partir daí, 219 regiões turísticas foram identificadas. Para Silva (2006),

“...região turística é uma unidade territorial básica do espaço turístico na qual podem integrar-se outras unidades territoriais diferenciadas (complexos turísticos integrados e espaços de destino turístico) e que apresentam certo grau de coesão derivado da existência de relações funcionais, do sentido de pertencer a uma demarcação político-administrativa ou do fato de compartilhar uma determinada imagem turística.”

Segundo as diretrizes políticas do programa, afirma-se que “...adotar o modelo de regionalização do turismo exige novas posturas e novas estratégias na gestão das políticas públicas; exige mudanças de relacionamento entre as esferas do poder público e a sociedade civil; exige negociação, acordo, planejamento e organização social. Exige, também, entender a região diferentemente da macrodivisão administrativa adotada no país – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Deve-se perceber o conceito como um esforço coordenado de ações integradas entre municípios, estados e países”. Apesar dessas mudanças, pode-se dizer que há a continuidade das práticas clientelistas na elaboração das políticas e na escolha das prioridades de ações.

Durante a concepção do programa, emerge a questão da competitividade do mercado, o desenvolvimento sustentável, o turismo como alternativa para o desenvolvimento econômico, enfim, um amplo discurso baseando suas ações na dimensão econômica da prática social do turismo.

Na fala de apresentação do programa³¹, o então Ministro do Turismo Walfrido dos Mares Guia afirma que este projeto

“...espera trazer uma contribuição para superar obstáculos e divergências e pensar a geração de riqueza vinculada ao movimento de grupos sociais regionalmente organizados, que demandam espaço de participação no processo de decisão e gestão. (...) Trata-se de um modelo de desenvolvimento integral, na perspectiva da inclusão social, com ênfase na igualdade de oportunidades desejada pelas populações, em nome das quais se formula o Programa...”

Por outro lado, coloca-se um paradoxo: como pode-se falar em inclusão social, quando o turismo é uma prática, por natureza, excludente? Como pensar desenvolvimento sustentável, uma vez que grande parte da população brasileira vive abaixo da linha da pobreza? Como se pode respeitar os anseios e desejos da população na execução do programa, uma vez que o território que é visto com elemento integrador do homem com o ambiente é também visto como mercadoria pelos atores hegemônicos da economia e mesmo pelo Estado?

A Amazônia, por exemplo, tem indicadores sociais como: índices de analfabetismo, mortalidade infantil, renda *per capita*, bastante baixos (conforme tabelas 1 a 4). Pode-se observar que a Região Norte possui um indicador de mortalidade infantil superior à média nacional e bem acima dos três estados com estes indicadores em nível mais baixo (DF, SC e SP). Com relação à taxa de analfabetismo, a análise fica prejudicada pois em 7 dos 6 estados da Região Norte, não se contabilizou a população rural. Somente no Tocantins esses dados foram considerados, mostrando também um índice insatisfatório (bem superior à média nacional).

³¹ Fala apresentada nas Diretrizes Políticas de Regionalização do Turismo, Brasília (2004).

Tabela 1**INDICADORES DE MORTALIDADE INFANTIL NO BRASIL (POR REGIÃO)****Número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1000 nascidos vivos****(1997-2003)**

Região	1997	2000	2003
Norte	32,19	29,72	26,22
Nordeste	50,36	41,40	35,48
Centro-Oeste	24,36	20,95	18,71
Sul	17,54	17,03	15,78
Sudeste	23,06	19,22	15,61
Brasil	31,90	27,23	24,11

Fonte: Ministério da Saúde: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2005/c01.htm> (consultado em 11/10/2007) / Organização: Rodolfo Pereira das Chagas (2007)

Tabela 2**INDICADORES DE MORTALIDADE INFANTIL NO BRASIL****Número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1000 nascidos vivos****(1997-2003)**

Estado	1997	2000	2003
Distrito Federal	19,12	14,40	13,30
Santa Catarina	17,44	15,71	14,10
São Paulo	21,60	17,33	15,19
Roraima	26,29	22,48	19,69
Rondônia	29,36	25,61	22,89
Amapá	25,84	25,92	23,91
Pará	32,74	29,01	26,28
Amazonas	32,14	29,12	27,06
Tocantins	32,10	29,39	27,66
Acre	42,29	35,66	32,15
Brasil	31,90	27,23	24,11

Fonte: Ministério da Saúde: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2005/c01.htm> (consultado em 11/10/2007) / Organização: Rodolfo Pereira das Chagas (2007)

Tabela 3**INDICADORES DE TAXA DE ANALFABETISMO (Por Região)****Porcentagem da população acima de 15 anos não alfabetizada (2001)**

Posição	Região	Taxa de analfabetismo
1	Sul	7,08
2	Sudeste	7,51
3	Centro-Oeste	10,23
4	Norte	11,23
5	Nordeste	24,27
	Brasil	12,37

Fonte: Ministério da Saúde: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2002/b01.def> (consultado em 11/10/2007) / Organização: Rodolfo Pereira das Chagas (2007)

Tabela 4**INDICADORES DE TAXA DE ANALFABETISMO (por estado)****Porcentagem da população acima de 15 anos não alfabetizada (2001)**

Posição	Estado	Taxa de Analfabetismo
1	Distrito Federal	5,55
2	Rio de Janeiro	5,63
3	Santa Catarina	5,94
6	Amapá*	7,30
7	Amazonas*	7,74
9	Rondônia*	1,022
11	Pará*	11,15
13	Roraima*	11,46
17	Acre*³²	16,73
18	Tocantins	18,49
26	Piauí	29,44
27	Alagoas	30,59
	Brasil	12,37

Fonte: Ministério da Saúde: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2002/b01.def> (consultado em 11/10/2007) / Organização: Rodolfo Pereira das Chagas (2007)

³² Segundo informações do Ministério da Saúde, os índices dos Estados do AC, AM, AP, RR, RO e PA não levam em consideração as áreas rurais.

Por outro lado, possui hotéis de luxo que, seguramente, atendem a uma demanda de turistas que, em sua maioria, é estrangeira ou proveniente dos grandes centros urbanos do país. Indubitavelmente, devem-se atrelar as ações da área de turismo aos outros setores, dotando a Amazônia de materialidades que permitam a execução da prática do turismo e também permitindo que a própria população local também se envolva em todo o processo de desenvolvimento proposto por estas políticas.

A base conceitual do Programa de Regionalização do Turismo se afirma como um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada. O processo de descentralização no âmbito do programa está relacionado com políticas públicas de parceria entre o Estado e a sociedade. Os princípios sobre os quais se assenta este programa são a flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e sinergia de decisões.

As metas do Programa são:

- a) dar qualidade ao produto turístico;
- b) diversificar a oferta turística;
- c) estruturar os destinos turísticos;
- d) ampliar e qualificar o mercado de trabalho;
- e) aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional;
- f) ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional;
- g) aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

Nota-se, entre as metas a serem alcançadas pelo programa: a preocupação com a questão estrutural dos destinos turísticos, a ampliação do número de destinos a serem visitados no país e a qualificação da mão-de-obra envolvida. Por outro lado, os lugares/destinos são tratados como produtos, como mercadoria. É a lógica da reprodução do capital marcada em todo o texto do programa.

Opondo-se ao PNMT (Programa Nacional de Municipalização do Turismo), o Programa de Regionalização do Turismo foca um planejamento regionalizado. Toda a gestão, promoção e comercialização dos territórios turísticos devem estar sob comando das regiões turísticas.

Ainda referindo-se aos princípios fundamentais do programa, há quatro pilares sobre os quais o programa está alicerçado: a participação, a sustentabilidade, a integração e a descentralização. A participação de todos os segmentos sociais, empresariais e governamentais é vista como um elemento-chave para a implementação do programa e construção de um planejamento adequado. A sustentabilidade é vista como um fator imprescindível para o desenvolvimento da atividade turística de qualquer natureza. Fala-se em sustentabilidade ambiental, sociocultural e econômica (parcerias entre órgãos ambientais e de turismo em âmbito federal, estadual e municipal; valorização do patrimônio cultural e histórico de cada localidade e; geração e captação de recursos necessários para a manutenção e continuidade do programa). A integração diz respeito à ação interinstitucional de todos os agentes públicos e privados que, de certa forma, acabam por se relacionar com a prática do turismo³³. Por fim, a descentralização é vista como condição básica para a efetivação de políticas públicas e sociais (parcerias entre o Estado e a sociedade).

A implementação do Programa, em âmbito estadual, é de responsabilidade dos Órgãos Oficiais de Turismo das Unidades da Federação, com o apoio dos Conselhos ou Fóruns Estaduais de Turismo.

Quanto aos módulos operacionais do programa, eles estão divididos em: sensibilização, mobilização, institucionalização da instância de governança regional, elaboração do plano estratégico, implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional, sistema de informações turísticas,

³³ Isso se deve ao fato de que a atividade turística depende da qualidade de vários serviços e equipamentos, tais como os de infra-estrutura, saneamento básico, transporte, coleta e destinação de lixo, abastecimento de água, energia elétrica, entre outros.

roteirização, promoção e apoio à comercialização e sistema de monitoria e avaliação do programa.

Outro ponto relevante do programa refere-se à formação de redes, que envolve atores e instituições, nas esferas nacionais, estaduais, regionais e municipais, cujo objetivo primeiro é o do desenvolvimento da atividade turística de forma regionalizada. Segundo as diretrizes do programa, a formação das redes corrobora para o fortalecimento do processo de descentralização, uma vez que a organização em rede tem grande poder de promover a disseminação de informações, a troca de experiências e o empoderamento dos atores locais.

Seguindo a formação das redes, em junho de 2005 foi criada a Rede Nacional de Regionalização do Turismo que tem como objetivo principal *“promover e apoiar a construção de relações e parcerias entre os diversos atores envolvidos com a regionalização do turismo, em especial por meio da troca de experiências e informações, de modo a contribuir para o desenvolvimento do potencial turístico do país.”*

Atualmente o Ministério do Turismo promove trimestralmente o encontro entre os Interlocutores do Programa, que contemplam reuniões e visitas técnicas a roteiros estruturados e comercializados. A Rede e seus encontros presenciais são instrumentos para a sensibilização e mobilização dos atores para a implementação do programa. (35.000 pessoas já foram sensibilizadas, mobilizadas e envolvidas na Rede Nacional de Regionalização).³⁴

Ainda seguindo as diretrizes operacionais do programa (já explicitadas acima), a elaboração do plano estratégico é fundamental para a identificação do que pretende, no futuro, executar nas regiões turísticas, identificando parceiros e fontes financiadoras. O plano é elaborado em seqüência a uma análise presente

³⁴ Fonte: MTUR: Relatório sobre o Programa de Regionalização do Turismo. Brasília, 2005.
www.turismo.gov.br

dos destinos turísticos abarcados pelo programa. É feita uma inventariação da oferta turística (outra diretriz operacional do programa), através de um sistema chamado INVTUR.

Após a realização da análise situacional, é traçado um prognóstico anunciando as ações a serem executadas nas regiões turísticas, evidenciando as estratégias prioritárias no processo de implementação do programa nas regiões envolvidas. Atualmente, das 219 regiões turísticas, apenas 13 elaboraram seus planos estratégicos e 14 estão em elaboração (A região turística “Encantos do Jalapão” ainda não tem seu plano estratégico). Segundo o Mtur, *“...ressalta-se que o número de planos elaborados e projetos em implementação é significativo se considerarmos a escassez de recursos e o atraso no repasse dos recursos conveniados entre o Mtur e os Órgãos Oficiais de Turismo dos Estados.”*

Quanto à roteirização turística, pertencente ao módulo 7 das diretrizes operacionais, esta é entendida como uma forma de organizar e integrar a oferta turística do país, gerando produtos rentáveis e comercialmente viáveis. Segundo o Mtur, a promoção e comercialização dos roteiros turísticos é papel da iniciativa privada, como o apoio dos Órgãos Oficiais de Turismo. Para se atingir este objetivo, foi criado em São Paulo o Salão do Turismo, onde foram apresentados, em 2006, 396 roteiros integrados, sendo 87 com padrão internacional.

Embora o programa esteja bem estruturado e com objetivos bem definidos, evidencia-se na prática, que muitas das metas propostas estão longe de serem alcançadas, relacionadas a alguns problemas, entre eles:

- a gestão compartilhada do programa ainda não funciona em sua totalidade, devido à ausência de algumas Instâncias de Governança ou pelo não funcionamento destas Instâncias da maneira como foi proposta pelo programa;
- escassez de recursos financeiros;
- problemas de cunho político, uma vez que em muitos Estados e Municípios não há continuidade na execução das ações iniciadas em gestões

anteriores, além da prevalência do caráter político sobre o caráter técnico na execução destas ações;

- falta de planejamento, organização, qualificação e estruturação de inúmeros destinos turísticos do país;

- em muitos casos, baixo envolvimento das comunidades locais no processo de implementação das ações propostas no programa.

- excesso de burocracia.

- em muitos planos elaborados, nem todos os municípios envolvidos na região turística são abrangidos ou as ações contempladas pelos referidos planos envolvem apenas ações de infra-estrutura e capacitação, não estando de acordo com as várias premissas citadas no corpo do programa;

- pouca participação da iniciativa privada no que tange à comercialização dos roteiros apresentados, evidenciando, algumas vezes, um descolamento entre os gestores públicos, os atores privados e o mercado turístico;

- 1.6 – A REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO PAÍS – BREVE REFLEXÃO CRÍTICA

Outro programa governamental que se remete a ações no setor turístico é o PRODETUR NE (Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste). Teve sua origem em 1991, mas que só teve suas ações executadas de maneira mais incisiva a partir de 1994 quando o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) assinaram um contrato de empréstimo. O programa também foi dividido em 2 etapas, assim como o PROECOTUR, sendo que na primeira etapa o programa limitava-se à implantação de infra-estrutura básica e de transporte, como aeroportos, estradas, saneamento, gestão de resíduos sólidos, recuperação ambiental e recuperação do patrimônio ambiental. No PROECOTUR, a fase I destinava-se ao diagnóstico de potenciais turísticos dentro da Amazônia Legal para, num segundo momento, investir em infra-estrutura e comercialização.

Os dois programas tiveram como foco final o desenvolvimento sócio-econômico de suas áreas de atuação, Amazônia Legal e Nordeste, respectivamente:

O Prodetur-NE previa investimentos superiores a US\$ 670 milhões, sendo que US\$ 470 milhões referiam-se ao empréstimo e o restante era a contrapartida assumida pelos Estados Nordestinos e pela União. No caso do PROECOTUR, o BID ofereceu aproximadamente US\$ 4,5 milhões enquanto que a contrapartida do Ministério do Meio Ambiente foi de US\$ 1,2 milhão (levando-se em consideração que o PRODETUR I já envolvia construção e modernização de infra-estruturas, por isso a discrepância no valor investido em cada um dos programas). Enquanto que no PROECOTUR, o IBAMA e o MMA eram os órgãos reguladores no que tange aos aspectos sócio-ambientais do programa, no PRODETUR foi criado um Grupo Interdepartamental de Meio Ambiente (GIMAN) que se dedicava ao acompanhamento e à avaliação ambiental e social dos projetos envolvidos no programa.

Em 2004, encerraram-se os investimentos do PRODETUR I e entre os resultados alcançados, pode-se citar: reforma e modernização de aeroportos, melhoria de rodovias e vias urbanas, recuperação do patrimônio histórico de inúmeros municípios nordestinos, entre eles: São Luis, Salvador, Recife, etc, além da recuperação e proteção ambiental de inúmeros destinos turísticos e urbanização de áreas turísticas também. Quanto ao PROECOTUR, a fase I teve como balanço a criação de estratégias estaduais de turismo de todos os Estados envolvidos no programa, além da aquisição de equipamentos, revitalização urbana em alguns destinos turísticos, investimentos em vias públicas e terminais fluviais, além da criação de unidades de conservação e desenvolvimento do plano de gestão integrada de resíduos sólidos (em parceria com o governo holandês).

Um ponto em comum entre os dois programas e que também é fortemente destacado no Programa de Regionalização do Turismo refere-se ao processo de

sensibilização e capacitação de pessoas para o envolvimento nas ações dos projetos, além do fortalecimento dos órgãos de turismo locais (secretarias estaduais de turismo, e no caso do Roteiros Integrados, fortalecimento das Instâncias de Governança). Nos três programas, fica evidente também a preocupação com as questões ambientais, daí a importância da análise das políticas ambientais do mesmo período para a melhor compreensão do desenrolar das ações propostas pelos programas.

A segunda fase do PRODETUR NE tem caráter complementar aos investimentos feitos na primeira etapa, devendo consolidar o turismo como atividade econômica sustentável nos municípios que tiveram intervenção no PRODETUR I. Nessa fase houve a tentativa de fortalecimento dos municípios, através de um planejamento integrado e participativo, dotando os organismos municipais para planejar e gerir o meio ambiente.

O principal objetivo do programa é a melhoria da qualidade de vida da população residente nos pólos turísticos situados nos Estados participantes, além do aumento das receitas provenientes da atividade turística, fortalecimento da capacidade municipal para a gestão do turismo, planejamento estratégico, treinamento e infra-estrutura para o crescimento turístico e promoção de investimentos do setor privado. Objetivos semelhantes têm o Programa de Regionalização do Turismo, que também refere-se ao fortalecimento das regiões turísticas e da participação dos municípios, além das parcerias entre a administração pública e o setor privado.

Outro ponto importante do PRODETUR, presente também no Programa de Regionalização do Turismo, é o de instalar Conselhos de Turismo em cada pólo a ser beneficiado com recursos do programa. Já no Roteiros Integrados, fala-se em Instâncias de Governança.

Por fim, o PRODETUR II e o PROECOTUR (fase II), têm em comum o mote do turismo sustentável, em que se devem elaborar estratégias de desenvolvimento do turismo, avaliação estrutural, estimativa de demanda potencial de turistas e previsão de seus impactos, identificação de pólos prioritários, levantamento dos problemas ambientais a serem corrigidos, etc. Vale lembrar que a segunda fase do PROECOTUR ficou a cargo no MTur e também contempla ações no que tange à inserção de materialidades no espaço (infra-estrutura turística).

CAPÍTULO 2:

TOCANTINS, UM ESTADO EM BUSCA DA AUTO-SUFICIÊNCIA

O Estado do Tocantins, criado pela Constituição Brasileira de 1988, teve sua história marcada por inúmeros movimentos separatistas com relação ao Estado de Goiás. Para a compreensão do processo de formação e ocupação territorial do Estado do Tocantins, vale fazer um recorte a partir do século XVII, quando se inicia a ocupação do então Norte de Goiás.

A partir do final do século XVII e início do século XVIII, muitos migrantes buscam o norte goiano para a execução da atividade mineradora, principalmente de garimpos de ouro. Esse processo teve seu embrião em Minas Gerais, seguindo para outras regiões do país, entre elas, as Estados do Mato Grosso e de Goiás³⁵.

Durante o século XVIII é instalada a Capitania de Goiás. As expedições exploratórias e de aprisionamento de nativos se intensificam, principalmente oriundas de Belém e de São Paulo. Para Barbosa (1999), “...as bandeiras pouco contribuíram para a ocupação daquela região, uma vez que a missão a que se propunham visava aprisionar nativos, com o objetivo de usá-los como mão-de-obra nas lavouras de açúcar em São Paulo.”

A partir de 1725, em decorrência do descobrimento de inúmeras minas em Goiás, a ocupação efetiva da região começa a se consolidar. A partir das descobertas no sul do Estado, as penetrações em direção ao norte goiano ocorreriam em questão de tempo.

Em 1737, é decretada a proibição da navegação no Rio Tocantins, provocando o isolamento de diversas comunidades no norte goiano. Essa proibição tinha o intuito de coibir o contrabando de ouro na região. Segundo

³⁵ Segundo Barbosa (1999), a formação de expedições para a exploração de riquezas em Goiás deveu-se à mística de que havia uma continuidade das minas entre Mato Grosso e Minas Gerais. “Era a continuidade do eldorado.”

Barbosa (1999), *“...apesar de toda essa repressão, o contrabando foi vultoso e os impedimentos existentes não puderam aplacar a virulência dos negócios do ouro. (...) Neste momento surge a primeira ruptura entre o norte e o sul de Goiás.”* Outro ponto importante para a identificação deste rompimento entre a parte norte e sul de Goiás refere-se à imposição do imposto de captação, em 1735. As minas do norte³⁶ deveriam pagar impostos sobre cada escravo que trabalhasse nos garimpos. Além disso, em 1749, a Cidade Vila Boa, no sul da Província de Goiás, torna-se sua capital, fazendo com que os habitantes do norte da província ficassem ainda mais desamparados (devido às enormes distâncias).

Somente em 1804, é criada a Comarca do Norte e instalada a Vila de São João da Palma. Entre 1821 e 1823³⁷ constituiu-se um governo autônomo no norte goiano (identificando mais uma vez os ideais separatistas entre as duas porções do Estado). Figura importante deste processo de separação foi Teotônio Segurado (ouvidor da comarca do Norte). Era um dos líderes no processo de autonomia do norte goiano, mas teve seu pedido negado pelo Imperador.

A partir de meados do século XIX, o norte de Goiás passa a ter seu território ocupado por pastagens, de gado oriundo de Pernambuco e Bahia³⁸ e registra-se o declínio do ciclo minerador. Neste período registra-se um grande crescimento do número de fazendas de gado (fato que foi modificando o perfil da sociedade tocantinense, não mais ligada à mineração, mas, principalmente, advindas do Nordeste).

Conforme Silva (1997), *“...desde os primórdios do desbravamento e povoamento destas ribeiras, sempre existiram dois Goiás: o sul, colonizado pelos*

³⁶ Também chamadas de “Minas do Tocantins”

³⁷ Segundo Palacin (1989), na segunda década do século XIX, com o fim da mineração, os aglomerados urbanos estacionaram ou desapareceram e grande parte da população abandonou a região. Os que permaneceram foram para a zona rural e dedicaram-se à criação de gado e à agricultura, produzindo apenas algum excedente para a aquisição de gêneros essenciais.

³⁸ Barbosa (1999). A penetração dos criadores de gado para o interior foi determinada por dois fatores: a necessidade de manter o gado afastado das áreas agrícolas litorâneas e a ocupação holandesa, que acelerou ainda mais a transferência de criadores de gado das áreas próximas à costa para o sertão...”

paulistas, e o Norte, colonizado pelo vaqueiro e dono de curral, vindos do nordeste brasileiro.” Em decorrência dessa diferença no processo de povoamento e pela força das elites do sul da Província sobre a sociedade nortense, surge, segundo Barbosa (1999) “...a idéia de abandono do norte pelo sul que prolongou-se até a criação do Estado do Tocantins, com as articulações do constituinte Siqueira Campos na aprovação da Constituição de 1988.”

No final do século XIX e no decorrer do século XX, a idéia de se criar o Tocantins, Estado ou território, esteve inserida no contexto das discussões apresentadas em torno da redivisão territorial do País. Mas a concretização desta idéia só veio com a Constituição de 1988.

Segundo Cavalcante (1999), *“...ainda no Império, houve duas tentativas para a criação do Tocantins: a defesa de Visconde de Taunay, na condição de deputado pela Província de Goiás, propondo a separação do norte goiano para a criação da Província da Boa Vista do Tocantins, com a vila capital em Boa Vista (Tocantinópolis), em 1863; e, de modo mais concreto, em 1889, com o projeto de Fausto de Souza para a redivisão do Império em 40 províncias, constando a do Tocantins na região que compreendia o norte goiano.”*

Após a criação, pela Constituição de 1937, dos territórios do Amapá, Rio Branco, Guaporé - atual Rondônia - Itaguaçu e Ponta Porã (extintos pela Constituição de 1946), houve também quem defendesse a criação do território do Tocantins.

No início da década de 70, o Norte de Goiás passou a ser região importante na economia nacional, como produtor de arroz e soja. Segundo Cavalcante (1999), *“...a política federal, com ênfase na exportação, concedia aos empresários que se interessassem em investir na região incentivos fiscais por meio de programas como o Poloamazônia e o Polocentro”³⁹. Essa medida estimulou a*

³⁹ Na década de 70, as estratégias de planejamento regional na Amazônia e no Centro-Oeste foram concentradas no conceito de pólos de crescimento. Os pólos de desenvolvimento foram baseados em pontos focais setoriais separados, como, por exemplo, extração de recursos minerais

ocupação econômica por intermédio da “pecuarização da agricultura”. As culturas de subsistência dos produtores camponeses foram substituídas por grandes fazendas de gado.” Outro ponto importante para o desenvolvimento do norte goiano foi o asfaltamento da Rodovia Belém-Brasília.

Neste mesmo período, embora o norte goiano vivesse um certo crescimento econômico, devido ao aumento da produção de soja e criação de gado, o problema da legalização das terras persistia dificultando o desenvolvimento da região. Ainda na década de 70, um ponto importante para que a luta pela independência do Norte Goiano voltasse à tona, foi o fato de o sul do Mato Grosso, em evidente processo de crescimento econômico, também demonstrar interesse em criar uma nova unidade federativa. Em 1977, é criado o Mato Grosso do Sul.

Para Cavalcante (1999), *“...a autonomia do Mato Grosso do Sul motivou o deputado Siqueira Campos a retomar a proposta de criação do Estado do Tocantins, demonstrando a necessidade de se fazer uma ‘divisão territorial, político-demográfica do país’.”*

Em 1981 foi criada, na capital federal, a CONORTE (Comissão de Estudos do Norte Goiano), que, segundo seus idealizadores era uma “entidade civil, apartidária e defensora intransigente do desenvolvimento da região norte do Estado de Goiás, em cujo escopo situava-se também a criação de uma nova unidade federativa.”

A CONORTE defendia a criação do Tocantins devido às suas potencialidades agropecuárias, à influência direta do Projeto Carajás no extremo norte goiano e à amenização dos problemas fundiários que a região enfrentava e ao desequilíbrio no que tange aos investimentos no Estado de Goiás, uma vez que

ou áreas de criação de gado com possível processo industrial. Investidores de capital nacional e internacional foram atraídos por reduções consideráveis nas taxas tributárias e também por outros benefícios. Segundo Kohlepp (2002), no Poloamazônia, o conceito de pólos de crescimento foi mal interpretado e o resultado não foi a “concentração descentralizada” de desenvolvimento, mas sim o aumento das disparidades do desenvolvimento inter e intra-regional.

a porção sul desse estado continuava recebendo uma fatia orçamentária muito superior à recebida pelo norte goiano. Além disso, a criação do novo Estado era uma questão de segurança nacional, devido aos conflitos fundiários locais.

Em 1984, o deputado Siqueira Campos lança um projeto na câmara federal asseverando a necessidade da emancipação do norte goiano, entendendo que, desta forma, a região teria seu desenvolvimento acelerado, posto que receberia mais recursos do governo federal, como acontecia com Acre, Mato Grosso do Sul e Rondônia. O projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional em 1985, mas vetado pelo então presidente José Sarney. Segundo Cavalcante (1999), *“...os vetos foram justificados pelo fato de a criação de mais um Estado implicar em ônus para os cofres públicos e o Governo Federal não dispor de recursos. Além disso, o novo Estado seria inviável economicamente, posto que não tinha receita suficiente para se sustentar.”*

-2.1- A CRIAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS EM 1988

Um ano antes à criação do Estado do Tocantins, surge a Constituinte de 1987. O país vinha caminhando em um processo de redemocratização, já que a ditadura militar havia chegado ao seu fim apenas dois anos antes. Entre as pautas da Constituinte de 1987 estava a criação de novos Estados no país, entre eles, o Tocantins.

Assim como as outras constituintes que antecederam a de 1987, afirma Barbosa (1999) que *“...os interesses da classe dominante sobrepõem-se aos demais. A de 1987, por exemplo, apresenta muitas arestas, como o perdão da dívida a empresários inadimplentes.”* Havia grupos que pressionavam os constituintes para que se aprovassem leis e programas de seus interesses. Estes grupos ligavam-se à igreja, aos pecuaristas, aos empresários, aos políticos, entre outros. Quanto ao Tocantins, deve-se dar destaque especial aos pecuaristas, ligados à UDR (União Democrática Ruralista), que teve papel fundamental na mobilização para a criação do novo Estado.

Em 09 de julho de 1987 é lançado um anteprojeto para a criação de uma nova Constituição do país. Teoricamente, tentou-se envolver todas as camadas da população brasileira na confecção do documento. Mas o que se viu, na verdade, foi a sobrepujança dos interesses políticos em relação aos anseios da sociedade como um todo. Para Barbosa (1999), “...fica bem clara a política adotada neste período: o presidencialismo patrimonial brasileiro passa a ter como item principal, senão exclusivo de sua agenda, a manufatura de apoios a compensações, definidores das relações entre o governo e sua gigantesca e amorfa base parlamentar.” A própria criação do Estado do Tocantins revela essa afirmação, em que houve articulação política entre a bancada de Goiás e o então Presidente da República José Sarney. A bandeira levantada sobre a necessidade da independência no norte de Goiás em prol de um desenvolvimento sócio-econômico local, nada mais foi que um jogo organizado pela elite goiana para que obtivesse mais ganhos particulares do que qualquer outra coisa.

Entre os tantos anteprojotos apresentados às comissões que tinham a incumbência de analisá-los e aprová-los (ou não) estavam os de criação de novos Estados na Federação. Muitas das propostas foram inviabilizadas devido à falta de infra-estrutura destes territórios, que seguramente, teriam uma forte dependência do Governo Federal para se manterem após a obtenção de suas autonomias. Uma exceção era o Triângulo Mineiro que, entre todas as propostas, seria o único que teria condições econômicas de ser independente.

Entre os critérios para a criação dos novos Estados, estava o relativo ao tamanho dos territórios (que deveriam estar entre 100 e 300 km²). Mas, segundo Barbosa (1999), “...pouco valor foi dado a essa questão, uma vez que os critérios políticos prevaleceram sobre os técnicos.” Entre as propostas aprovadas nas comissões, estavam a de criação dos Estados: do Juruá (no Amazonas), do Tapajós (no Pará), do Tocantins (em Goiás), do Triângulo Mineiro (em Minas Gerais), do Maranhão do Sul (no Maranhão) e de Santa Cruz (na Bahia). Além disso, Roraima e Amapá se tornariam Estados.

O grande embate colocado na criação de novos Estados era o binômio: desenvolvimento *versus* defesa. Enquanto a União era contra a maioria dos projetos alegando muitos gastos aos cofres públicos, o Ministério da Defesa se mostrava favorável em relação ao tema, alegando que a ocupação de territórios ainda de baixa densidade demográfica e com baixos indicadores sócio-econômicos seria importante para a defesa militar do país, além de propiciar desenvolvimento para as regiões contempladas pelos novos Estados.⁴⁰

O então relator da Subcomissão dos Estados da Assembléia Nacional Constituinte, Siqueira Campos, nega algumas outras propostas alegando que os novos Estados envolviam a área de dois ou mais Estados. Na maioria dos projetos entregues à Comissão dos Estados, aparecia o discurso da necessidade⁴¹, ligado à questão do abandono (que ocasionavam o atraso das regiões mais afetadas por este “abandono”. Desta forma, a emancipação de novos territórios permitiria o desenvolvimento econômico e social de todas essas regiões).

A única proposta aprovada em definitivo foi a da criação do Tocantins. Entre os elementos utilizados pelo deputado Siqueira Campos, autor do projeto, estava a questão da diferença entre a população do norte e do sul do Estado de Goiás. Conforme Barbosa (1999), “...o nortense pertenceria a uma categoria inferiorizada, abandonada, enquanto a população do sul era chamada de goiana.” A criação do novo Estado era, verdadeiramente, o que queriam as elites do norte goiano, uma vez que depois de criada a nova unidade federativa, esta mesma elite tomaria a hegemonia do novo aparelho estatal. O apelo ao abandono e a utilização da pobreza da população local foram ferramentas utilizadas pelos interessados na criação do Tocantins para que se justificasse a existência do novo Estado e seus interesses se concretizassem efetivamente. Além disso, aponta Cavalcante (1999) que, “...para as lideranças, era propósito reivindicar a criação de um novo Estado,

⁴⁰ Até hoje, tramitam na Câmara e no Senado, a criação de novos Estados no país, entre eles: Araguaia (no norte do Mato Grosso), Tapajós (no oeste paraense) e Alto Rio Negro, Solimões e Juruá (todos os três no Amazonas).

⁴¹ Castro (2000a), fala em “mito da necessidade”

pois entendiam que, assim como Brasília, o Estado do Tocantins respondia ao projeto de expansão do capital no Brasil. (...) Muito mais do que evidenciar as dificuldades sócio-econômicas do Norte de Goiás, a preocupação era mostrar que potencialidades poderiam ser exploradas caso fosse criado o novo Estado.”

Siqueira Campos, ligado ao antigo PDC, (nas últimas eleições/2006 concorreu ao cargo de Governador do Estado do Tocantins pelo antigo PFL, atual DEM⁴²) era de uma ala conservadora e ligada à UDR. Desta forma, embora defendesse no palanque os anseios da população do norte de Goiás, sabia-se que os interesses que ele realmente defendia eram os dos grandes latifundiários da região. Sempre em seus discursos, o deputado apelava à figura de Deus e tentava provocar comoção aos constituintes⁴³. Vale lembrar, que em 1985 e 1986, os anteprojetos de criação do Estado do Tocantins haviam sido vetados pelo Presidente José Sarney. Por isso, Siqueira Campos se utiliza destes artifícios para atingir a aprovação da Assembléia e do Senado para a legitimação de seu projeto.

Em 1 de Setembro de 1988, o então presidente da Assembléia, Ulysses Guimarães, anunciava a aprovação da nova unidade federativa do país: o Tocantins. Pelo artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição, em 5 de outubro de 1988, nascia o Estado do Tocantins.

Em 12 de janeiro de 1989, o Tocantins é desmembrado do Estado de Goiás, em processo similar ao de separação dos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A eleição dos primeiros representantes tocantinenses foi realizada em 15 de novembro de 1988, pelo Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, junto com as eleições dos prefeitos municipais. Além do governador e de seu vice, foram escolhidos os senadores e deputados federais e estaduais.

⁴² Partido dos Democratas

⁴³ Em um de seus discursos: “O povo goiano vive sob forte e intensa emoção, na expectativa de, até o final deste ano, ser realizado o sonho de emancipação da altiva gente morena que habita as terras situadas além do paralelo 13, às margens do rio Araguaia e Tocantins.” (Diário da Assembléia Constituinte apud Barbosa 1999)

A cidade de Miracema do Norte, localizada na região central do novo Estado, foi escolhida como Capital provisória. No dia 1º de janeiro de 1989, foi instalado o Estado do Tocantins e empossado o governador, José Wilson Siqueira Campos, o vice, Darci Martins Coelho, os senadores Moisés Abrão Neto, Carlos Patrocínio e Antônio Luiz Maya, juntamente com oito deputados federais e 24 estaduais. Vale lembrar que logo após o conhecimento da aprovação de seu projeto, Siqueira Campos já afirmava em seus discursos sua vontade de ser o governador do mais novo Estado do país (fato que se concretizou um ano depois, em 1989). Ao seu lado, estavam todos os grandes pecuaristas do “novo” Tocantins. O apoio da UDR foi fundamental em todo o processo de criação do Estado, uma vez que a organização tinha interesse direto nas questões de reforma agrária que vinham sendo discutidas no governo Sarney.

Durante o governo Sarney (1985-1989), foi proposto um projeto de reforma agrária partindo dos grandes latifúndios particulares do país. A partir daí, surge a chamada União Democrática Ruralista, que tinha inúmeros de seus representantes transitando pelo Congresso Nacional, defendendo o interesse dos proprietários de terra. Em 1985, o deputado Ronaldo Caiado, de Goiás idealiza esta organização com a meta de lutar contra os adeptos do processo de reforma agrária no país (entre eles a Comissão Pastoral da Terra) e de defender os direitos dos “produtores” rurais. Para Caiado, a reforma agrária deveria começar pelas terras do Estado e da igreja e não pelas propriedades particulares.

Em 1986, a UDR faz campanha para colocar no congresso nacional inúmeros de seus representantes, com um programa “...ideológico de defesa do capital e do direito à propriedade.” (Barbosa, 1999). Uma vez que o norte goiano baseava sua economia nas atividades agropastoris, não foi por acaso o apoio de integrantes da UDR à criação do novo Estado. E com a eleição de Siqueira Campos em 1989, esse poder da Organização legitimou-se.

Segundo Becker (1990), *“...no norte de Goiás, um movimento regionalista dos fazendeiros, embora muitos não residentes no local, pressiona o governo central para legitimar sua apropriação, criando uma nova unidade da Federação, o Estado do Tocantins.”* A criação do Estado só consagrou o poder das elites que já estavam no comando das ações do norte de Goiás. Nada mudou, a não ser o fortalecimento dos grandes proprietários de terra.

No dia 05 de outubro de 1989, foi promulgada a primeira Constituição do Estado, feita nos moldes da Constituição Federal. Foram criados mais 44 municípios, além dos 79 já existentes. Atualmente, o Estado possui 139 municípios. Foi construída, no centro geográfico do Estado, numa área de 1.024km², desmembrada do município de Porto Nacional, a cidade de Palmas⁴⁴, para ser a sede do governo estadual. Em 1º de janeiro de 1990, foi instalada a Capital.

O Tocantins foi incorporado à Região Norte do país, devido ao fato de ter um conjunto de elementos naturais, sociais e econômicos parecido ao dos outros Estados da mesma região, como exemplo, baixa densidade demográfica, economia baseada, principalmente, em atividades ligadas ao setor primário, clima equatorial e ter parte de seu território coberta pela floresta amazônica.

Santos & Silveira (2004) propuseram uma nova regionalização do país, baseada em quatro regiões ou em “quatro brasis”. O critério definidor dessa regionalização do país foi o do “meio técnico-científico-informacional”, isto é, a “informação” e as “finanças” estão irradiadas de maneiras desiguais e distintas pelo território brasileiro, determinando os chamados “quatro brasis”. Nessa nova divisão, o Tocantins deixaria de participar da Região Norte (chamada por eles de Região Amazônica) e seria incorporado à Região Centro-Oeste. Os quatro brasis seriam:

⁴⁴ O nome da cidade foi uma homenagem do então governador Siqueira Campos à cidade de São João da Palma, capital da Província do Tocantins no século XIX.

a) Região Concentrada (composta pelos estados do Sul e Sudeste): *“...o meio técnico-científico-informacional se implantou sobre um meio mecanizado, portador de um denso sistema de relações, devido, em parte, a uma urbanização importante, ao padrão de consumo das empresas e das famílias, a uma vida comercial mais intensa. Em consequência, a distribuição da população e do trabalho em numerosos núcleos importantes é outro traço regional.”* É a região que concentra os principais portos, aeroportos, rodovias, ferrovias e as maiores cidades do país.

b) Região Centro-Oeste (Composta por Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal). *“...é uma área de ocupação periférica recente. O meio técnico-científico-informacional se estabelece sobre um território praticamente ‘natural’ ou ‘pré-técnico’. (...) Há uma rede de cidades assentada sobre uma produção agrícola moderna e suas necessidades relacionais.”* Além da ocupação recente, apresenta uma agricultura globalizada, ou seja, moderna, mecanizada e produtiva, e vem recebendo altos investimentos do estado para a criação de *“...novos sistemas de engenharia e de novos sistemas de movimento.”* Possui filiais de inúmeras empresas globais, cujas sedes, no país, estão na Região Concentrada.

c) Região Nordeste (composta pelos mesmos nove estados da divisão regional feita pelo IBGE): Foi a primeira região a ser povoada. Apresenta uma agricultura pouco mecanizada, se comparada às Regiões Concentrada e Centro-Oeste. *“...O número de núcleos urbanos é grande devido à baixa mecanização do território, sua densidade é relativamente importante, mas a taxa regional de urbanização é baixa. (...) Se as aglomerações são numerosas, a urbanização, de modo geral, é raquítica.”*

d) Região Amazônica (composta por Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima): É a região que registra as mais baixas densidades técnicas e demográficas. Foi a última região a ampliar sua mecanização, *“...tanto na produção econômica, quanto no próprio território.”*

Fonte: www.seplan.to.gov.br

- 2.2- TOCANTINS: UM ESTADO EM BUSCA DA AUTO-SUFICIÊNCIA

A princípio, quando se dá a criação do Estado do Tocantins, o então governador eleito Siqueira Campos afirmara que a capital tocaninense (que provisoriamente ficou sediada na cidade de Miracema do Norte, como afirmado anteriormente), seria em uma das três “grandes” cidades no norte tocaninense: Araguaína, Porto Nacional ou Gurupi. Embora as três tivessem condições estruturais para sediar o Governo do Estado, optou-se pela construção de uma nova cidade, levando em conta o modelo adotado para construção de Brasília na década de 50.

Surge, então, o interesse de grandes construtoras pela execução do projeto da nova cidade. Segundo Barbosa (1999), “...é justamente nesse momento que fica bem claro que o estado do Tocantins não era uma ameaça para Goiás, mas, muito pelo contrário, seria sim a possibilidade da realização de contratos para o grandes empreendimentos anunciados para a nova unidade da federação.” Na verdade, muitas empresas goianas acabaram se beneficiando com a ‘independência’ do Tocantins.

Assim como Brasília, Palmas está dividida em dois eixos (norte-sul/leste-oeste), tendo na confluência das duas avenidas principais (Teotônio Segurado e Juscelino Kubitschek) a instalação do Palácio do Araguaia, sede do governo, e suas secretarias. Além disso, assim como na capital federal, a cidade está dividida por setores (setor comercial, setor industrial, setor residencial, etc.).

Ainda segundo Barbosa (1999), “...na planta original de Palmas, os lotes, como teriam um preço alto, impediriam automaticamente o seu acesso às camadas menos favorecidas, sobretudo daquelas provenientes do operariado da construção civil, que seriam evidentemente uma quantidade considerável.” A questão paradoxal que se instala é que o Tocantins surgiu de uma forte movimentação popular do norte goiano alegando que, historicamente, o governo de Goiás investia pouco nesta região, caracterizando um forte desequilíbrio econômico entre o norte e o sul do Estado. Teoricamente, essa população pobre

acreditava que seria beneficiada com a criação do Estado. Mas a importante diferença entre teoria e prática fica clara na ocupação da capital tocantinense.

Figura 1: Planta da Região Central da Cidade de Palmas

Fonte: www.guia4rodas.abril.com.br (consultado em 10/09/2007)

No processo de ocupação da capital tocantinense, a elite goiana, aliada aos siqueiristas, adquire os lotes mais valorizados no centro da capital, almejando alcançar postos políticos importantes no novo Estado. A população de baixa renda, tão enaltecida durante as reivindicações para a criação do Tocantins, é negligenciada no processo de ocupação da capital.

Com o desenrolar das ações públicas, fica claro que o Estado do Tocantins não surge, verdadeiramente, por forte movimentação popular. Na verdade, a população foi utilizada como massa de manobra para atender aos interesses de uma elite política, representante de uma elite agrária que assume a luta pela criação do estado em função, naturalmente, de seus interesses mesquinhos, sobretudo àqueles relativos à manutenção de seu *status quo* de grandes latifundiários.

Uma questão fundamental refere-se ao desemprego pós-construção de Palmas. Segundo Barbosa (1999), *“...o estado, desde o início das obras da capital, tinha sido o grande empregador. As obras, já em fase final, deixaram boa parte da população sem opções de trabalho.”* Além disso, o Tocantins carece de indústrias, devido à falta de energia elétrica e à precária situação das vias de circulação. Outro ponto importante que contribui com o desemprego local é que o estado obtém grande parte de sua renda através da agropecuária, que exige pouca mão-de-obra, devido ao alto grau de modernização de muitas fazendas do norte do Estado (principalmente, as produtoras de soja).

O ‘abandono’ tão propalado como justificativa para a criação do Estado, perdurou mesmo após a sua legitimação. Para Ferreira⁴⁵ apud Barbosa (1999), *“...50% da população de Palmas vive na pobreza, sem cultura e sem trabalho. Os bicos são a saída para não passar fome.”* Devido aos altos preços de terrenos e aluguel de imóveis na capital, muitos tocantinenses optaram por morar em municípios próximos a Palmas, como Porto Nacional, por exemplo, que dista 60 km da capital.

⁴⁵ Francisco Soares Ferreira. Jornal do Tocantins. Palmas-TO, 19/05/1996.

Com uma população estimada em 1.300.000 habitantes (IBGE, 2005), o Tocantins possui, segundo levantamento do IPEA, em 2000, IDH médio (0,721), tendo revelado um crescimento nesse indicador ao longo dos anos 90 devido, principalmente, ao processo de urbanização vivido pelo Estado no período. Ele ocupava a 17ª posição em 1991⁴⁶.

Com relação aos municípios tocantinenses, à exceção de Palmas e Gurupi, que estão no limite entre IDH-M médio e alto, todos os outros municípios tocantinenses se inserem na faixa intermediária, incluindo os oito em destaque na Tabela 2, que compõem a Região do Jalapão. Vale ressaltar que somente o município de Novo Acordo está entre os 50 primeiros IDH-M do Estado.

O Estado, segundo dados do IBGE (2005), produz, no que se refere à agricultura, 92% do algodão herbáceo entre os Estados da Região Norte, 96% do amendoim e 69% da soja (com quase 1 milhão de toneladas ao ano). Além disso, produz 97% do arroz da mesma região (aproximadamente 500.000 toneladas ao ano). É o único produtor de sorgo do norte brasileiro (100% da produção nortense).

Com relação à pecuária, o Estado tem quase 8 milhões de cabeças de gado bovino, representando 19% da Região Norte, além de ter um número significativo de cabeças de gado suíno (aproximadamente 250.000 cabeças) e ser um grande produtor de mel de abelhas (com quase 120.000kg por ano).⁴⁷

Segundo dados de 2005, no que tange à estrutura empresarial (nomenclatura utilizada pelo IBGE), o Tocantins conta com 483 unidades ligadas à agropecuária e à silvicultura (empregando cerca de 3000 pessoas), 139 indústrias extrativas (empregando 870 pessoas), 1947 indústrias de transformação (com 10.714 pessoas), e comércio, com 15.333 unidades (empregando 39.049

⁴⁶ Na tabela abaixo estão elencados os 3 maiores e os 3 menores IDH do Brasil, além dos sete Estados da Região Norte.

⁴⁷ Fonte: www.ibge.org.br (dados de 2005)

peças). Outras atividades empregatícias estão nas áreas de educação, saúde, construção civil, transporte e administração pública.

Tabela 5

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Estados Brasileiros (1991-2000)

	UF	1991	2000
1	Distrito Federal	0,798	0,844
2	São Paulo	0,773	0,814
3	Rio Grande do Sul	0,757	0,809
12	Amapá	0,691	0,751
13	Roraima	0,710	0,749
14	Rondônia	0,655	0,729
15	Tocantins	0,635	0,721
16	Pará	0,663	0,720
17	Amazonas	0,668	0,717
21	Acre	0,620	0,692
25	Piauí	0,587	0,673
26	Maranhão	0,551	0,647
27	Alagoas	0,535	0,633

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2000 / Organização: Rodolfo Pereira das Chagas (2007)

Tabela 6

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) Tocantinense (2000)

	MUNICÍPIO	IDH-M
1	Palmas	0,800
2	Gurupi	0,793
3	Paraíso do Tocantins	0,777
47	Novo Acordo	0,678
51	Ponte Alta do Tocantins	0,675
68	Santa Tereza do Tocantins	0,663
98	Lizarda	0,634
108	Rio Sono	0,626
121	São Félix do Tocantins	0,611
126	Mateiros	0,584
134	Lagoa do Tocantins	0,579
139	Carrasco Bonito	0,562

Fonte: www.frigoletto.com.br / Organização: Rodolfo Pereira das Chagas (2007)

O Produto Interno Bruto de 2004 , foi de cerca de 4,8 bilhões de reais, compondo uma renda per capita de R\$ 3.776,00. 60% do PIB é oriundo do setor de serviços (cerca de R\$ 2,5 bilhões). O PIB tocantinense representou 5% do indicador de toda a Região Norte. Apesar dos baixos índices, o PIB do Estado cresceu consideravelmente, em comparação como os mesmos dados do ano de 2000,em que o valor total estava em cerca de R\$ 3,5 bilhões (crescimento de quase 30%).

Observando as tabelas a seguir, percebe-se que o Tocantins tem um PIB *per capita* quase 4 vezes menor que o Distrito Federal e é o último colocado na Região Norte e o 25º no país (ficando à frente somente de Maranhão e Piauí). Quanto à participação do PIB total na Região Norte, o Tocantins ocupa a 4ª posição, ficando atrás de Amazonas, Pará e Rondônia. Vale ressaltar, que o PIB

tochantinense representou muito pouco no percentual geral do PIB brasileiro do ano de 2004. Os quatro estados mais ricos do país (São Paulo – 546 bilhões, Rio de Janeiro – 222 bilhões, Minas Gerais – 166 bilhões e Rio Grande do Sul – 142 bilhões) detiveram 61% do PIB nacional em 2004, que foi de 1,76 trilhão de reais, enquanto que toda a Região Norte representou pouco mais de 5% do PIB nacional o Estado do Tocantins contribuiu apenas com 0,3% neste indicador.

Tabela 7

PIB *per capita* dos Estados Brasileiros (2000 e 2004)⁴⁸

	2000			2004	
1	DF	14.424	1	DF	19.071
2	SP	10.013	2	RJ	14.639
3	RJ	9.580	3	SP	13.725
8	AM	6.710	6	AM	11.434
13	AP	4.125	13	AP	6.796
14	RO	4.026	16	RO	6.238
17	RR	3.443	19	AC	5.143
20	AC	3.054	20	PA	4.992
21	PA	3.054	21	RR	4.881
25	TO	2.117	25	TO	3.776

Fonte: IBGE: www.ibge.org.br (consultado em 10/09/2007) / Organização: Rodolfo Pereira das Chagas (2007)

Tabela 8

Participação percentual do PIB nos Estados da Região Norte (2004)

1	Amazonas	35.88 bilhões	38%
2	Pará	34.19 bilhões	37%
3	Rondônia	9.74 bilhões	10%
4	Tocantins	4.76 bilhões	5%
5	Amapá	3.72 bilhões	4%
6	Acre	3.24 bilhões	3%
7	Roraima	1.86 bilhão	2%

Fonte: IBGE – www.ibge.org.br (consultado em 10/09/2007) / Organização: Rodolfo Pereira das Chagas (2007)

Com relação aos dois principais municípios envolvidos na região do Jalapão (Mateiros e Ponte Alta do Tocantins), os dados de 2005 do IBGE afirmam: Ponte Alta, com 6111 habitantes, teve pouco mais de R\$ 15 milhões de PIB, enquanto que Mateiros, com 1953 habitantes, teve um PIB de aproximadamente 6 milhões de reais. Em ambos os casos, a principal renda advém do setor de serviços.

Os dados do IBGE evidenciam, de certa forma, que o Tocantins é um Estado, como vários outros do país, que tem forte dependência de repasses da União. Tem baixos indicadores sócio-econômicos, além de ter seu PIB pouco representativo no total nacional. Com um parque industrial pouco desenvolvido, e com a agricultura focada, principalmente, na produção de monoculturas voltadas para a exportação, e o turismo realizado ainda de forma incipiente, o Estado, efetivamente, depende do governo federal (fato que já havia sido anunciado pelos opositores de sua criação na década de 80). O Tocantins tem grande parte de sua população empregada em cargos ligados à administração pública. O Estado vive a chamada política da “livre iniciativa”, em que os serviços que são geridos pelos governo do Estado podem ser repassados à iniciativa privada (saneamento, exploração mineral, terminais rodoviários, etc.) A Companhia de Eletricidade

(Celtins) já foi privatizada. O Estado oferece inúmeros incentivos fiscais aos investidores que tiverem algum interesse sobre o território tocantinense (característica importante de um Estado pobre que tenta desenvolver-se).

- 2.3 – POLÍTICA AMBIENTAL E PROTEÇÃO DA NATUREZA – O LUGAR DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

É notório, na formação das políticas públicas no país, e mais especificamente nas ambientais, a presença de elementos que transcendem a própria necessidade de se criarem mecanismos para amenizar esses problemas, como por exemplo, a necessidade de preservação e conservação ambiental como questão de sobrevivência no futuro. Coloca-se em primeiro plano, muitas vezes, os interesses de alguns agentes em particular, para que em um segundo momento a coletividade seja atendida (e obviamente esta estratégia não é explícita, é subliminar). Nesse sentido, Frey (1997) afirma que *“...o clientelismo e o patrimonialismo, eventualmente, exercem uma influência maior na definição das políticas públicas do que as instituições formais, ou seja, estes vícios políticos desconfiguram e descaracterizam os arranjos institucionais formais.”*

No que se refere ao elemento “paternalismo”, a elaboração de políticas públicas fica intimamente ligada a práticas clientelistas. Frey (1997), afirma que *“...o agir estatal e administrativo se baseia em formas clientelistas de interação, visa mais o caso individual e não soluções coletivas.”*

Inúmeros proprietários de terra têm a “possibilidade” de ignorar leis e regulamentações, beneficiando-se de diferentes graus de poder ou de algum parentesco com os executores das políticas em questão. Outro ponto relevante refere-se às questões burocráticas, que são intensificadas quando as ações públicas em jogo remetem a grupos não organizados ou não contemplados pelos interesses dos criadores das políticas. Inúmeros problemas ambientais são escondidos e não apresentados à opinião pública dependendo da ligação que o causador do dano ambiental tiver com o poder público local.

Segundo Ferreira (2003),

“...do ponto de vista ambiental, o mais importante tipo de corrupção é a de forma ‘estrutural’. Devido ao fato de que sobreviver e ser mantido pelo Estado não é difícil, os órgãos governamentais e as empresas estatais no Brasil são geralmente os piores destruidores ambientais. O setor estatal é o primeiro a exigir o cuidado ambiental, mas também o primeiro a esconder os problemas sob o tapete.”

No bojo da formulação de políticas ambientais no país, está o binômio desenvolvimento econômico e conservação ambiental, geralmente, o crescimento econômico se sobrepõe às questões de conservação. Durante muito tempo no Brasil, a questão da preservação ambiental era vista como o “inimigo” do desenvolvimento nacional.

As políticas são criadas, muitas vezes, a partir da existência de conflitos. Para Ferreira (2003),

“...no Brasil, as tensões intrínsecas da política ambiental têm atores e protagonistas que a promovem e a forma pela qual o país é administrado apenas agrava os conflitos.(...) O limite para a negociação de problemas ambientais pode ser resumido da seguinte forma: líderes nacionais não reconhecem que a segurança da nação depende de estratégias de desenvolvimento ecologicamente sustentáveis; ao contrário, o critério ambiental é subordinado aos interesses da segurança nacional definidos militarmente.”

Segundo Kinker (2002), são quatro os principais argumentos que demonstram a importância da conservação da biodiversidade: *“...contribuições econômicas diretas (por meio da grande quantidade de produtos alimentares, farmacêuticos e de uso industrial, derivados da fauna e da flora), manutenção dos ciclos ambientais da Terra, valor estético e valor intrínseco (inerente a cada espécie).”*

É da alçada do poder público a conservação da biodiversidade do país, através da criação de unidades de conservação⁴⁹. Em julho de 2000⁵⁰, foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, tendo um entre seus vários objetivos, focado no turismo: *“objetiva-se favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o ecoturismo.”*

FIGURA 2 - Queimadas no Parque do Jalapão (fato recorrente na estação seca, entre maio a setembro). / Autor: Rodolfo Pereira das Chagas (Julho/2005)

As Unidades de Conservação são divididas em dois grupos: Unidades de Uso Sustentável (em que o aproveitamento dos recursos oferecidos pela Unidade é permitido, desde que esteja conciliado aos princípios de conservação. Ex: APA – área de proteção ambiental) e Unidades de Proteção Integral (cuja exploração direta dos recursos oferecidos pela Unidade é proibida. Estão englobadas nesta categoria, os Parques Nacionais, as Estações Ecológicas, etc). Na região do

⁴⁹ Para Kinker (2002), unidades de conservação são áreas naturais ou semi-naturais em regime especial de administração, instituídas legalmente pelo Poder Público, com base em estudos prévios que demonstram as razões técnico-científicas e sócio-econômicas que justificaram sua criação.

⁵⁰ Lei n. 9985, 18/07/2000

Jalapão, como dito anteriormente, têm-se como unidades de conservação: o Parque Nacional das Nascentes do Parnaíba, a Estação Ecológica da Serra Geral, o Parque Estadual do Jalapão e a APA do Jalapão.

- 2.3.1- Estação Ecológica da Serra Geral do Tocantins

A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. É de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. É proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Na Estação Ecológica só podem ser permitidas alterações dos ecossistemas no caso de:

- I - medidas que visem à restauração de ecossistemas modificados;
- II - manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica;
- III - coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas;
- IV - pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares.

A Estação Ecológica da Serra Geral do Tocantins foi criada em 27/09/2001. Esta unidade foi criada com o objetivo de proteger e preservar amostras dos ecossistemas de Cerrado, bem como propiciar o desenvolvimento de pesquisas científicas.

Fonte: www.seplan.to.gov.br

A Estação também é uma das áreas núcleo da Reserva da Biosfera do Cerrado e compõe parte do Corredor Ecológico do Jalapão. Está localizada a 260 km de Palmas (TO), sendo que seu principal acesso se dá pelo município de Ponte Alta. O clima é Tropical Semi-Úmido do Brasil Central, com precipitação anual oscilando entre 1250-1750 mm e temperatura de 21 a 25°C (média de 23°C). A visita pública e o turismo não são permitidos.

Segundo o mapa de vegetação do IBGE, ocorrem na região savana gramíneo-lenhosa, savana parque e savana arborizada, que correspondem às fisionomias de cerrado aberto, campo sujo e cerrado. Ocorrem animais típicos do Cerrado, como o lobo-guará (*Chrysocyon brachyurus*) e a raposa-do-campo (*Lycalopex vetulus*), mas apresenta influência da Caatinga. (IBAMA)

- 2.3.2- Área de Proteção Ambiental (APA) – APA do Jalapão

A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas. Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público são estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

A Área de Proteção Ambiental deve dispor de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

A APA – Jalapão foi criada em 31/07/2000, com uma área de mais de 460.000 hectares, envolvendo os municípios de Ponte Alta, Mateiros e Novo Acordo. A visita pública e o turismo são permitidos.

- 2.3.3- Parque Nacional/Estadual

O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento. As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

O primeiro parque nacional brasileiro foi criado em 1937, em Itatiaia, “...com o propósito de incentivar a pesquisa científica e oferecer lazer às populações locais”. (Diegues, 1996). Até a década de 60, só havia parques nacionais nas regiões sul e sudeste do país. Somente a partir dos anos 60 que parques no centro-oeste e na região norte do país passaram a ser criados. Segundo Diegues

(1996), *“...a expansão da fronteira agrícola para a Amazônia trouxe consigo a criação de algumas unidades de conservação importantes nessa região. Essas propostas partiram sobretudo de preocupações científicas e ambientalistas, por causa do rápido desmatamento da Amazônia.”*

Em 1974 foi criado o Parque Nacional da Amazônia e em 1979 foram criados os Parques do Pico da Neblina, Pacas Novas e Serra da Capivara. Durante o histórico de criação de parques, um problema enfrentado pelo governo refere-se à desapropriação de moradores que viviam dentro dos limites dos parques. No Parque Estadual do Jalapão, havia inúmeras comunidades vivendo no interior dos limites do parque e que tiveram suas atividades coibidas. Temos como exemplo a Comunidade do Mumbuca, que será melhor explicitada no capítulo seguinte.

A partir de 1983, mais quatro Parques Nacionais na Região Amazônica foram criados e também cinco reservas biológicas⁵¹. Segundo Diegues (1996), a criação dos parques nacionais durante o período militar (1970 – 1986) *“...era feita de cima para baixo, sem consultar as regiões envolvidas, ou as populações afetadas em seu modo de vida pelas restrições que lhes eram impostas quanto ao uso dos recursos naturais.”* Ainda segundo o mesmo autor, este período foi marcado por grande endividamento externo brasileiro. *“...Organizações como o Banco Mundial e o BID começaram a colocar e fazer respeitar cláusulas da conservação ambiental para grandes projetos (criação de unidades de conservação, áreas indígenas), sobretudo na Amazônia.”*

⁵¹ A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais. É de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como aquelas previstas em regulamento.

O Parque Nacional das Nascentes do Parnaíba foi criado em 16/07/2002. Já o Parque Estadual do Jalapão foi criado em 12/01/2001 (como veremos de forma mais detalhada mais adiante).

No que tange a Parques Estaduais, foi criado em 1998, o Parque Estadual do Cantão, com o objetivo de conservar uma amostra representativa e ecologicamente viável da fauna, flora e das comunidades naturais da região do Cantão e fomentar o ecoturismo na região através de um programa de uso público. O Parque tem aproximadamente 89.000 hectares e está junto da APA da Ilha do Bananal, também explorada pela prática do ecoturismo e alvo do PROECOTUR e do Programa de Regionalização do Turismo (analisados no capítulo seguinte). Uma característica importante da região do Cantão refere-se ao fato de ser uma zona de transição entre Cerrado, Pantanal e Amazônia.

Em 12/01/2001 foi criado o Parque Estadual do Jalapão, Lei n. 1203, cujo objetivo é o de *“proteger a fauna, a flora e os recursos naturais, de modo a garantir o aproveitamento sustentável do potencial turístico.”* O parque possui aproximadamente 158.000 hectares.

Em 11/05/2001, foi criado o Parque Estadual do Lajeado, lei n. 1.124, com o objetivo de *“proteger a fauna, a flora e os recursos naturais, em ordem a garantir o aproveitamento sustentado do potencial turístico.”* (mesmo objetivo da criação do Parque Estadual do Jalapão). A utilização das terras localizadas no Parque teria um regime especial de exploração, tendo receitas advindas da venda de ingressos e permanência na área em questão. O Parque tem uma área de quase 10 milhões de hectares.

A criação dessas unidades de conservação na região do Jalapão faz parte do projeto “Corredor Ecológico do Jalapão”, criado pelo IBAMA em 2002, com o objetivo de *“...garantir o fluxo genético e a perenidade das espécies e das extraordinárias belezas cênicas da savana mais rica em biodiversidade do mundo e, também, a mais ameaçada de extinção.”*

No que tange à criação das unidades de conservação, entre elas as mencionadas anteriormente, a principal crítica com relação à instituição destas áreas está no fato de as mesmas serem criadas sem consulta à sociedade, principalmente às populações tradicionais que vivem dentro ou ao redor das UCs. Em muitos casos, aqui no Brasil, pretendia-se fazer uma rede integrada de UCs, mas, devido ao baixo investimento governamental, estão fadadas ao isolamento e aos cuidados de poucas pessoas que se ocupam das chamadas questões ambientais. Segundo Kinker (2002), *“...o que se tem observado é um aumento da pressão antrópica sobre essas áreas e a geração de conflitos e problemas sociais graves.”*

Dentro do Parque Estadual do Jalapão, encontram-se 23 comunidades tradicionais, que totalizam cerca de 570 pessoas, e três comunidades que estão parcialmente nos limites do Parque. Durante o campo realizado em 2005, visitei a Comunidade do Mumbuca, que segundo dados de 2003, possui aproximadamente 170 moradores.⁵² Mesmo com os limites do parque englobando essas várias comunidades, muitas delas não desocuparam a área em questão, devido ao fato de as mesmas já terem um vínculo sócio-cultural muito forte com o território em questão. Segundo Alcubierre (2006), *“O PEJ estaria interferindo diretamente no acesso direto e livre à terra pela comunidade impedindo a reprodução das práticas sociais de maneira plena.”* A comunidade possui, historicamente, um laço cultural muito forte com a terra, evidenciando um forte vínculo entre cultura e território. O fato de ter de deixar esse lugar faz com que, segundo Alcubierre (2006), *“...haja um risco de a cultura particular da comunidade se perda.”* Para Santos (2004), *“...a cultura, forma de comunicação do indivíduo e do grupo com o universo, é uma herança e também um reaprendizado das relações profundas entre o homem e seu meio.”*

Ainda segundo Kinker (2002),

“...o isolamento das UCs gera uma série de problemas que impossibilitam sua adequada implantação. A criação de um Parque

⁵² Fonte: Plano de Manejo do Parque Estadual do Jalapão, 2003.

Nacional, pelo menos num primeiro momento e, principalmente, para as comunidades que vivem na área, implica perda, na medida em que o acesso à área e a seus recursos passa a ser negado. A exclusão da comunidade do processo de criação e gestão das UCs faz com que ela se coloque como opositora da unidade, tendo portanto o IBAMA que assumir a conhecida e esperada postura de opressor. Sem o apoio local, muitas vezes se torna difícil conter a depredação da área.”

FIGURA 3 - Vista das casas do Povoado do Mumbuca, Mateiros – TO.
Autor: Rodolfo Pereira das Chagas (Julho/2005)

- 2.4 – TURISMO E MEIO AMBIENTE NO JALAPÃO

Desde a criação do Estado do Tocantins e até por sua localização privilegiada com relação aos recursos naturais presentes entre seus limites territoriais, a criação de UCs dentro do Estado vem colaborando para a evolução da atividade turística (ecoturismo) no estado. A expansão da fronteira agropecuária tem sido uma das grandes responsáveis pelos impactos ambientais no Estado, devido à derrubada e eliminação da cobertura vegetal nativa,

causando degradação do solo, desertificação, assoreamento dos leitos de rios, entre outros. Outra questão ambiental relevante é a das queimadas, utilizada no preparo de áreas agrícolas e manejo de pastagens. Devido ao fato de existir no Estado um grande período de estiagem entre maio e outubro, os efeitos das queimadas acabam se tornando ainda mais nocivos, tanto à fauna e flora, quanto às populações locais.

A Constituição do Estado do Tocantins possui quatro artigos que reúnem orientações básicas sobre questões ambientais. Ressalta-se que o Estado, municípios e coletividade devem: conciliar a atividade econômica e social na proteção do meio ambiente, zelando pela utilização dos recursos naturais de forma natural para a preservação das espécies; implantar sistema de unidade de conservação, sendo proibida qualquer atividade ou utilização que comprometa seus atributos originais e essenciais; estimular o reflorestamento das áreas degradadas; e promover a conscientização da população e adequar o ensino de forma a incorporar os princípios de proteção ambiental.⁵³

Com o objetivo de atuar sobre questões ambientais no Estado, foram criados, em 1989, a Naturatins (Fundação para a Natureza do Tocantins) e o COMATINS (Conselho do Meio Ambiente do Tocantins)⁵⁴. À Naturatins, coube a função de proteção e controle ambiental, pesquisa e utilização racional dos recursos ambientais e ao Comatins coube a execução e elaboração da política estadual de controle ambiental.

Em 1993, a lei n. 608 faz referência à criação de áreas especiais para interesse turístico no Estado. Segundo essa lei, nas áreas especiais serão permitidas as ações de programas e projetos, com objetivo de promover o desenvolvimento turístico, assegurar a preservação e valorização do patrimônio natural e cultural e estabelecer normas de uso e ocupação do solo.

A administração dos parques do Cantão, do Lajeado e do Jalapão é executada pela Naturatins. Os três parques foram alvo de programas estaduais e

⁵³ Artigo 225 da Constituição do Estado do Tocantins.

⁵⁴ Lei n. 029, de 21/04/1989.

federais de turismo. Com a criação dos mesmos (que são áreas de proteção integral), as populações que aí viviam, tiveram de sair de suas residências, ilustrando o já conhecido paradoxo que envolve a preservação da natureza de um lado, e o respeito a comunidades historicamente estabelecidas nesses lugares de outro.

No Parque Estadual do Jalapão, por exemplo, a comunidade Mumbuca é citada no Plano de Manejo do Parque como “um atrativo de cunho cultural”, concebendo um caráter mercadológico sobre cultura local. O Plano de Manejo não reconhece algumas das localidades situadas nos limites do parque como ligadas a comunidades tradicionais, ignorando as relações sociais que estas comunidades têm entre si. Segundo Alcubierre (2006), o uso da terminologia “localidades” é utilizada para “...*enfraquecer a luta das comunidades pelo reconhecimento legal de suas terras.*” Fica evidente, que por interesse de agentes hegemônicos, unidades de conservação são criadas, negligenciando o interesse das coletividades.

É conhecido o interesse de inúmeros atores ligados à atividade do turismo para a criação de unidades de conservação, fazendo com que estas sejam alvo da realização de atividades ligadas ao setor. Indubitavelmente é necessário um envolvimento maior das sociedades diretamente afetadas, para que as políticas elaboradas atendam aos interesses das coletividades e não de uma pequena parcela da população. Segundo Cruz (1999), “...*é papel do Estado proteger os interesses das coletividades. Quem vive numa terra tem mais direito do que quem apenas ‘passa’ por esses lugares. Tão importante quanto o direito de ir e vir é o direito de ‘estar’, de habitar um lugar.*”

CAPÍTULO 3:

TURISMO E VALORIZAÇÃO DO ESPAÇO NO JALAPÃO

Segundo a OMT, Organização Mundial do Turismo, o turismo é uma modalidade de deslocamento espacial, que envolve a utilização de algum meio de transporte e ao menos um pernoite no destino⁵⁵. É uma atividade fortemente territorializada, ou seja, necessita de bases físicas e materiais para que se consolide. Pode-se acrescentar ainda que o turismo é uma prática social, cooptada pelo mercado, que gera inúmeras transformações espaciais (com maior ou menor intensidade) e que envolve, segundo Knafo (1996), três agentes de turistificação: o turista, os agentes de mercado e os planejadores territoriais.

Para Sánchez (1991), turismo é *“...o deslocamento no espaço realizado por pessoas com o fim de se servir de outros espaços como lugares de lazer, desfrutar dos atrativos naturais diferenciais que oferece o território para onde se está indo, admirar relíquias e obras históricas, etc.”*

O espaço é o principal objeto de consumo do turismo e seu consumo se dá mediado por relações sociais. Segundo Santos (2004), *“...o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, entre sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá.”* Além disso, acrescenta o autor *“...o espaço é hoje um sistema de ações cada vez mais artificiais, povoados por sistemas de ações igualmente imbuídos de artificialidade, e cada vez mais tendentes a fins estranhos, ao lugar e a seus habitantes.”*

O turismo impõe aos lugares uma nova lógica, apropriando-se de porções do espaço, ocasionando, assim, o surgimento de novos “territórios turísticos”, ou seja, áreas limitadas por fronteiras, onde se combinam elementos físicos e

⁵⁵ Não existe turismo sem deslocamento espacial. A mercadoria do turismo é o espaço e seu consumo se dá mediado por relações sociais.

humanos, conduzidos e organizados por determinados atores sociais, que se apropriam destas porções espaciais para a execução da atividade turística.

Para Knafo (1996), existem três tipos de relação entre turismo e território: territórios sem turismo (que ainda não foram atingidos por essa prática social); territórios turísticos (que são explorados pelo turismo); e turismo sem território (os estruturas criadas sem nenhuma identificação com o lugar onde estão instaladas). O Jalapão seria, com base em Knafo, um território turístico cuja apropriação e uso pelo turismo vem se intensificando ao longo dos últimos doze anos. Ainda segundo o mesmo autor, a relação entre turismo e território “...é imprescindível para se (re)pensar o fenômeno do turismo”.

O turismo tem uma reconhecida capacidade de (re) ordenar territórios em função de seus interesses. Objetos ganham e perdem valor dependendo do interesse que se tem sobre determinado território. O que é “turístico” hoje pode não o ser amanhã, assim como determinados espaços se valorizam com essa prática e muitos outros perdem o valor no decurso do tempo. (Chagas, 2007)

Todos os anos, as estatísticas de turismo apontam um crescimento do volume de capital que circula em função da atividade turística e o número de trabalhadores empregados em atividades correlatas, geração de renda, etc⁵⁶. No Jalapão, embora o turismo ainda seja praticado de forma incipiente, muitos trabalhadores têm deixado as atividades ligadas ao campo, principalmente a agricultura, para se dedicarem a profissões ligadas ao turismo, como guias e artesãos.⁵⁷

O reordenamento territorial promovido pelo turismo abarca a inserção de objetos e ações no espaço que atendem às necessidades dos agentes de

⁵⁶ Esse crescimento considerável estimulou, ao que parece, um aumento das produções teóricas sobre o turismo, que pecam, muitas vezes, por se basearem somente em estatísticas sedutoras.

⁵⁷ Fonte: depoimentos colhidos durante estada na região, em julho/2005.

turistificação. Desta forma, os territórios apropriados pelo turismo passam a ter um “funcionamento” diferente dos outros territórios.

Pensando os agentes de turistificação identificados por Knafo, a importância dos turistas está no fato de que práticas sociais de deslocamentos temporários fazem surgir os espaços turísticos. Quanto ao mercado, o autor afirma que através da sua ação e não das práticas turísticas em si que os espaços vem se turistificando (de acordo com tendências, novos espaços são colocados à venda ao consumidor/turista, estabelecendo uma relação, sobretudo econômica entre o turista e aquela porção do território). E por fim, os planejadores e promotores territoriais estão ligados a instâncias governamentais nacionais ou locais (diferentemente dos turistas e do mercado, que são agentes externos aos espaços que se turistificam).

Uma vez que a sociedade está alicerçada sobre a troca, o espaço se torna, progressivamente, uma mercadoria. Deste modo, atrai capitais de diversos setores da economia que viabilizam a sua reprodução (através da troca). Segundo Carlos (1999), *“...os lugares passam a ter existência real através da sua trocabilidade, através da atividade dos promotores imobiliários que se servem do espaço como meio voltado à realização da reprodução.”* O turismo transforma parcelas do espaço em mercadorias, como praias, montanhas, centros históricos, redefinindo funções para cada um desses lugares. Para Chagas (2007), *“...cada território passa a ter um ordenamento específico e intencional dependendo do que se pretende através das ações dos atores envolvidos no processo de turistificação dos lugares.”*

Já para Cruz (2003), *“(...) o turismo acaba por impingir transformações (...) em pelo menos três porções do espaço geográfico: sobre os pólos emissores de fluxos, os espaços de deslocamento e os núcleos receptores de turistas.”* No caso

do Jalapão, as transformações vêm ocorrendo ainda de modo muito lento. A única estrada pavimentada que dá acesso à região⁵⁸ é a que liga Palmas a Ponte Alta.

No que se refere aos núcleos receptores, algumas pequenas pousadas e estabelecimentos comerciais (lojas, lanchonetes, restaurantes) vêm sendo construídos para atender à demanda turística que frequenta a região, principalmente entre os meses de maio e setembro (período de estiagem de chuvas). Além disso, o turismo na região do Jalapão também tem criado novos espaços de deslocamento, possibilitando o acesso de turistas a áreas de visitação localizadas dentro e fora do Parque Estadual que leva o mesmo nome da região.

Segundo a Secretaria de Planejamento do Estado⁵⁹, a criação do Parque Estadual do Jalapão deu-se com o objetivo de

“...proteção deste ecossistema frágil, coberto por uma extensa área de cerrado ralo e campo limpo com veredas, bem como a fauna a ele associada. É o maior parque do Estado, cuja posição é estratégica como elo de continuidade entre as áreas protegidas pela APA do Jalapão, Estação Ecológica da Serra Geral e Parque Nacional das Nascentes do Paranaíba, formando um mosaico de Unidades de Conservação e garantindo o fluxo gênico. Essa característica é seu principal atributo, na medida em que garante a manutenção da biodiversidade dessa extensa área de cerrado ainda bem conservado.”

Em muitos lugares, como no Jalapão também, há uma relevante importância dos fatores geográficos para o desenvolvimento da atividade turística.

⁵⁸ Vale lembrar que as noções de espaço e região possuem significados distintos. Como citado anteriormente, espaço é um conjunto indissociável e solidário de sistemas de objetos e ações. Já a região é uma porção do espaço delimitada, unida fortemente pelo elemento de contigüidade, ou seja, os elementos que compõem uma região devem estar localizados de forma contígua. (Silva, 2006)

⁵⁹ Fonte: www.seplan.to.gov.br (consultada em novembro/2005)

A questão climática e as “paisagens turísticas”⁶⁰ são fundamentais para o turismo. Conforme Lozato-Giotart (1993), “...o espaço pode ser considerado como a matéria-prima do turismo e, sem menosprezar os outros fatores, as condições geográficas desempenham um papel de primeiro plano, freqüentemente essencial, na atração de um lugar turístico.”

No Jalapão, a vista dos mirantes, as inúmeras cachoeiras, os canyons, a beleza cênica, além do clima quente (comum à região), são alguns dos fatores que permitiram que esta região se tornasse um lugar potencial e efetivamente turístico. Esses fatores são, para o Jalapão, aquilo que os administradores chamam de *pull factors*, ou seja, aqueles capazes de atrair para o lugar fluxos de visitantes.

FIGURA 4: Vista da Cachoeira da Velha, um dos atrativos da região do Jalapão.
Autor: Rodolfo Pereira das Chagas (Julho/2005)

⁶⁰ Segundo Cruz (2003), paisagens são a porção do visível do espaço geográfico e, por isso, desempenham importante papel na constituição de lugares turísticos e no direcionamento dos fluxos turísticos. Segundo Lozato Giotart (1993), a paisagem é uma realidade cultural porque não é somente o resultado do trabalho humano, mas também o objeto de observação, ou mesmo de consumo.

Evidente, todavia na região, é a precarização das condições básicas de vida dos moradores, que Haesbaert chamaria de “desterritorialização na imobilidade”. Muitos dos habitantes que vivem no Jalapão buscam emprego em fazendas distantes, pois, em razão da sazonalidade da atividade do turismo e da falta de oportunidades nos municípios onde residem, vêem-se obrigados a partir, principalmente para trabalhar em fazendas de soja do Estado, retornando às suas casas quando os fluxos turísticos se intensificam novamente (nas altas temporadas, de maio a agosto). Haesbaert chama esses trabalhadores que vivem em empregos temporários e sem estabilidade, que passam parte de suas vidas viajando ou mudando de cidade em busca de trabalho de “novos nômades”.

Para Haesbaert (2004), desterritorialização é

“...a precarização do território enquanto ‘recurso’ ou ‘apropriação’ (material ou simbólica) indispensável à nossa participação efetiva como membros de uma sociedade. (...) É ainda a diminuição ou enfraquecimento do controle de fronteiras, aumentando assim a dinâmica da fluidez, em suma, a mobilidade, seja ela de pessoas, bens materiais, capital ou informações”.

O trabalho agrícola na região ficou inviabilizado a partir da criação, sob o discurso da preservação e da conservação da natureza, do Parque Estadual do Jalapão, em 2001. Conforme afirmado anteriormente, muitas das comunidades que ocupam os limites do parque, se viram cerceadas no seu direito de usufruir de suas terras em função da criação do Parque.

Segundo o decreto de criação, o Parque Estadual do Jalapão tem uma área de 159 mil hectares, protegendo o ecossistema único do Jalapão, com seu solo arenoso úmido e sua vegetação rala de campos de cerrado. Foi criado pelo Governo do Estado do Tocantins, no rastro da movimentação do Governo Federal dentro do Programa de Corredores Ecológicos e das Reservas da Biosfera do Cerrado. Não foi cercado e não havia referência visual ao parque até um ano

depois da sua criação. Importante ressaltar que o Programa das Reservas da Biosfera tem como objetivo valorizar e proteger áreas ricas em biodiversidade e de importância mundial⁶¹.

Estima-se que a região, com altitude variando entre 200 a 400 metros acima do nível do mar, tenha sido fundo de oceano há 60 milhões de anos. As serras que permaneceram, de material arenoso, foram sendo erodidas naturalmente pela ação do tempo e deram origem à enorme quantidade de areia que cobre toda a parte sudoeste do Estado do Tocantins.

Sobre a criação (por vezes indiscriminada) de unidades de conservação, assevera Haesbaert (2004), *“...percebe-se o próprio território sendo ‘excluído’ da sociedade, no sentido de que cada vez mais são criadas áreas completamente vedadas à habitação humana, especialmente aquelas destinadas a uma alegada ‘proteção da natureza’, com diversas modalidades de reservas naturais criadas em todo mundo.”* Para Alcubierre (2006), *“...o modelo de criação do parque do Jalapão seguiu uma orientação de criação formulada de cima para baixo, ou seja, o parque foi criado a partir dos centros administrativos do Estado, sendo imposto às comunidades tradicionais.”*

O Parque Estadual⁶² não previu nenhum recurso ou oportunidade para os habitantes da região que tiveram, obrigatoriamente, que deixar de plantar e criar gado na área⁶³ (que agora faz parte dos limites do parque), vendo-se obrigados a partirem em direção a outras cidades em busca de oportunidades de trabalho (garantindo assim sua sobrevivência), caracterizando, portanto, um processo de desterritorialização. Para Haesbaert (2004), *“...já existem locais específicos para este tipo de trabalhador em muitas cidades do mundo. Trata-se de uma outra face*

⁶¹ O Brasil conta com 7 reservas da Biosfera, reconhecidas pelo SNUC. São elas: Cerrado, Mata Atlântica, Pantanal, , Caatinga, Amazônia e Serra do Espinhaço).

⁶² Outro motivo que também justifica a criação do Parque é o perfil do turista que frequenta a região. São turistas que buscam contato com a natureza. Portanto, criando o Parque, teoricamente se controla a devastação e o (eco) turista continua visitando a região.

⁶³ Excluem-se aqui os que deixaram o campo livremente para trabalhar com artesanato e turismo.

dos desterritorializados pós-modernos que, pela precarização de suas condições de trabalho, acabam sendo obrigados a uma mobilidade permanente em busca de emprego.”

Os conceitos de território e territorialidade, no sentido de espaço ou área definida e caracterizada por relações de poder, estão profundamente imbricados. A noção de poder, domínio ou influência de vários agentes (políticos, econômicos e sociais) no espaço geográfico expressa a territorialidade. O território é o espaço que sofre domínio desses agentes, e territorialidade é a forma como esses agentes moldaram a organização de um território. O território é produto do trabalho de uma sociedade, com sua complexidade econômica e cultural. Uma determinada área, em qualquer ponto do espaço geográfico, pode ser definida por seu tipo de governo, sua cultura, seu sistema econômico e outros agentes que influenciam a sua organização e que a individualizam nesse espaço.

Segundo Raffestin (1993), território é *“...movimento, fluidez, interconexão, em síntese, é temporalidade. (...) É o espaço socialmente apropriado, produzido, dotado de significação.”* Para o mesmo autor, territorialidade⁶⁴ é *“...o conjunto de relações estabelecidas pelo homem enquanto pertencente a uma sociedade, com a exterioridade e a alteridade através do auxílio de mediadores e instrumentos.”*

- 3.1- DIVISÃO TERRITORIAL DO TRABALHO E O LUGAR DO TURISMO

Segundo Cruz (2003), *“(...) dois fatores principais condicionam a eleição de determinado espaço para uso turístico: sua valorização (cultural) pela prática social do turismo e a divisão social e territorial do trabalho.”* Efetivamente, como a cultura é algo intrínseco a cada formação social, o uso turístico dos lugares é bastante instável: o que é tomado por turístico hoje, pode não ser futuramente. Quanto à divisão social e territorial do trabalho, a cada momento histórico ela se

⁶⁴ Para Raffestin (1993), as formas mais familiares de territorialidade humana são os territórios juridicamente reconhecidos, a começar pela propriedade privada da terra. Mas territorialidade se manifesta também em diversos outros contextos sociais.

refaz. Em cada lugar há sempre a chegada de novas divisões de trabalho que não excluem totalmente as já existentes. Cada parcela do trabalho que chega a um lugar leva e ganha um valor (esse movimento não é unidirecional). O trabalho é dividido conforme as possibilidades do mundo.

A divisão social do trabalho é, muitas vezes, considerada como a divisão, repartição do trabalho vivo (pessoas), aponta Santos (2004). Esta distribuição, observada através da localização de seus diversos componentes, já é a divisão territorial do trabalho. Além do trabalho vivo, há que se considerar também o chamado *trabalho morto*, que também influencia as ações humanas. Trabalho morto (ambiente construído) e trabalho vivo estão diretamente ligados. Segundo Santos (2004), “...as feições naturais do território, cuja influência era determinante no início da história, têm, ainda hoje, influência sobre a maneira como se dá a divisão do trabalho. Formas naturais e formas artificiais são virtualizadas, a utilizar ou não, mas cuja presença no processo de trabalho é importante.”

No que tange à divisão territorial do trabalho na escala da nação, algumas porções do território brasileiro vêm sendo chamadas a posicionarem-se como “espaços de lazer”, ou seja, a impingirem um uso especializado de seus territórios pela atividade econômica do turismo. Sua posição periférica nos processos de industrialização do país e suas características físico-naturais que revelam extensas áreas de natureza pouco ou nada transformada facilitam a ação dos vetores hegemônicos da chamada “indústria do turismo”. É assim que novos destinos dentro da Amazônia Legal (como é o caso do Jalapão), somam-se a outros mais antigos, como o Pantanal Mato-grossense. O discurso é, todavia, o mesmo: “vocaço natural para o turismo”.

A divisão social do trabalho no Jalapão, como em todos os lugares, adequa-se aos interesses de grupos hegemônicos que, nesse caso, têm a intenção de transformar a região em destino ecoturístico de projeção nacional e internacional. Se antes a população vivia da agricultura e pecuária, hoje já se pode notar a

presença de guias turísticos e de pessoas trabalhando em estabelecimentos ligados diretamente à atividade turística (restaurantes, pousadas, casas de artesanato, por exemplo).

FIGURA 5: Loja de artesanato na Comunidade Mumbuca, em Mateiros, TO
Autor: Rodolfo Pereira das Chagas (Julho/2005)

As formas naturais, os espaços construídos, marcas na paisagem, retratam um tempo passado. Essas formas herdadas de uma atuação passada são as chamadas rugosidades (Santos, 2000), que continuam perdurando no espaço presente. As rugosidades podem nos remeter a divisões do trabalho anteriores, capital aplicado em formas cristalizadas, sistemas técnicos anteriores, etc. Sempre haverá esse confronto, dentro dos lugares, de ações e objetos passados (tempo passado) e ações e objetos presentes. O ambiente construído tem papel fundamental na localização de eventos⁶⁵ atuais. No Jalapão, marcas do passado podem ser reconhecidas, por exemplo, em olarias que utilizavam técnicas rudimentares, casas feitas com adobe e telhado de buriti, convivendo lado a lado

⁶⁵ Para Santos (2004), evento pode ser o vetor das possibilidades existentes numa formação social. São todos novos. Quando emergem, também estão propondo uma nova história. É também uma ação.

com estruturas recentes, como o centro de recepção aos visitantes na cidade de Mateiros. Essas marcas do passado, esses objetos antigos, são chamados a atender à nova ordem vigente e é assim que são transformados em objetos de atração turística, por vezes refuncionalizados e transformados em pousadas, restaurantes, ou pontos de comércio local de artesanato.

FIGURA 6: Artesã preparando uma peça cuja matéria-prima é o capim dourado (artesanato típico da região), no povoado do Mumbuca.

Autor: Rodolfo Pereira das Chagas (Julho/2005)

FIGURA 7: Pousada da Tonha, na Comunidade Mumbuca, em Mateiros – TO. Estrutura de adobe e telhado de palha de buriti.

Autor: Rodolfo Pereira das Chagas (Julho/2005)

O processo histórico deixa heranças, marcas que acabam sendo importantes para a consolidação de novas etapas. Como o planeta é uma totalidade⁶⁶, está em contínuo processo de transformação e um dos principais fatores que permitem esse movimento é a divisão do trabalho, pois ela segundo Santos (2004), “(...) *passou a ter movimentos muito mais numerosos. A cada momento é como se a totalidade⁶⁷ se estivesse cindindo, para reconstituir-se no momento seguinte (...)*”⁶⁸. Todos os recursos do mundo ou de um país (capital, população, força de trabalho, etc.), dividem-se por este inconstante movimento da totalidade, através da divisão do trabalho e dos eventos.” Para Santos (2004), “(...)

⁶⁶ Vale lembrar que o conceito de totalidade se refere a todas as coisas formando um todo, não sendo uma simples soma das partes.

⁶⁷ Segundo Santos (2004), a totalidade é o conjunto de todas as coisas e de todos os homens, em sua realidade, isto é, em suas relações, e em seu movimento.

⁶⁸ Ainda segundo Santos (2004), os eventos operam essa ligação entre os lugares e uma história em movimento.

só o estudo da história dos modos de produção e das formas sociais nos permitirá reconhecer o valor real de cada coisa no interior da totalidade.”

- 3.2- TURISMO NO JALAPÃO – HORIZONTALIDADES E VERTICALIDADES

Para Knafo⁶⁹ (1996), *“...há duas territorialidades que se confrontam nos lugares turísticos: uma territorialidade nômade (dos turistas) e uma sedentária (dos residentes)”*. Efetivamente, o modo como determinado lugar é visto pelo turista é diferente do significado que o mesmo lugar tem para o seu residente. Vale ressaltar que para Andrade (2002), a expressão territorialidade *“(...) pode ser encarada tanto como o que se encontra no território e está sujeita à gestão do mesmo, como ao mesmo tempo, ao processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte do território, de integrar o território.”*

Para os moradores da região do Jalapão, por exemplo, viver cercado por rios, cachoeiras, dunas, espécies animais e vegetais típicas do cerrado é algo comum, cotidiano; já para o turista, isso é motivo de contemplação. Há ainda a questão de que nem todos os residentes aceitam de forma pacífica a presença dos turistas. Há, por exemplo, uma forte crítica por parte de alguns moradores da região à presença de jipeiros, que vão criando trilhas pelo meio do cerrado, impactando recursos naturais locais.

De certa forma, a chegada do turismo em determinados lugares, assim como a presença de outras verticalidades, faz como que o modo de agir dos habitantes locais se modifique. Novos espaços são produzidos para atender às demandas sociais trazidas pelo turismo, que se somam a espaços antigos e substituem outros, dentro do que o sistema de técnicas possibilite. É o processo dinâmico e conflituoso da produção do espaço. O turista, um portador de uma

⁶⁹ Para Knafo (1996), existem duas territorialidades distintas criadas pela atividade turística: a territorialidade sedentária dos que aí vivem frequentemente e a territorialidade nômade dos que só passam, mas que não têm menos necessidade de se apropriar, mesmo fugidamente, dos territórios que freqüentam.

ordem distante, viabiliza a realização de verticalidades sobre os lugares. Mas a ordem próxima, as relações horizontais que se constroem social e historicamente na escala local, não acolhe, sem resistência e sem conflito, as externalidades trazidas pelos turistas e pelo turismo.

Vale ressaltar que para Santos (2000), verticalidades *“...podem ser definidas num território como um conjunto de pontos formando um espaço de fluxos”*. Esse espaço de fluxos seria, na realidade, um subsistema dentro da totalidade-espaço, *“um conjunto de pontos adequados às tarefas produtivas hegemônicas, características das atividades econômicas que comandam este período histórico”*. Já as horizontalidades *“são zonas da contigüidade que formam extensões contínuas. Valemo-nos, outra vez, do vocabulário de ‘espaço banal’ em oposição ao espaço econômico. O espaço banal seria o espaço de todos: empresas, instituições, pessoas; o espaço das vivências” (...)* *“São espaços que sustentam e explicam um conjunto de produções localizadas, interdependentes.”*

Ainda para Santos (2004),

“(...) o espaço⁷⁰ tornou-se mercadoria universal por excelência. Como todas as frações do território são marcadas por uma potencialidade cuja definição não se pode encontrar senão a posteriori, o espaço se converte em uma gama de especulações de ordem econômica, ideológica, política, isoladamente ou em conjunto. (...) Há ainda um marketing dos lugares que consiste em esforços para influenciar as atitudes e estabelecer trocas de domicílios, de locais industriais e comerciais, de terrenos, de viagens e imagens nacionais.”

Em um mundo fundado sobre a troca, acumulação de capital e circulação⁷¹, a valorização de determinados lugares se deve efetivamente a um interesse

⁷⁰ Para Santos, o espaço é matéria trabalhada por excelência: a mais representativa das objetificações da sociedade, pois reúne, no decurso do tempo, as marcas das práxis acumuladas.

⁷¹ Para Vallaux (1914), a noção de circulação, de movimento está subordinada à de troca. Além de caráter econômico, tem também caráter político. A circulação política se mescla sobre a terra com quase todos os fenômenos gerais da circulação econômica.

particular ou de empresas, ou do Estado, ou da própria sociedade. O *marketing* é fundamental na produção de lugares turísticos, pois além de atrair o principal elemento constitutivo da atividade que é o turista (não há turismo sem turista), atrai mão-de-obra. Surgem então os compradores de força de trabalho e os vendedores, que podem ser, também, turistas em potencial.

Tendo em vista esta valorização dos espaços turísticos, Sánchez (1991) afirma que a essa valorização, *“...deve-lhe acompanhar a possibilidade de eles serem usados (...). A partir do momento em que se dá a combinação de três fatores (a disponibilidade de tempo livre, as condições econômicas e os meios técnicos para percorrer grandes distâncias), é quando se chega à possibilidade da exploração econômica de um território turístico.”*

- 3.3- PROGRAMAS FEDERAIS DE TURISMO E SUA INCIDÊNCIA NO TERRITÓRIO TOCANTINENSE

Conforme apresentado no primeiro capítulo, existem dois programas federais que têm por objetivo transformar a região do Jalapão em pólo ecoturístico. São eles: O Programa de Regionalização do Turismo e o PROECOTUR (Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal)⁷². Ambos os programas têm por objetivo dar à região amazônica condições para desenvolver a prática do turismo de forma organizada, explorar melhor o seu potencial (eco) turístico e transformar a região, efetivamente, em um território turístico. Para Cruz (2003), *“(...) a dinâmica da produção de territórios turísticos (ou seja, da apropriação dos espaços pela prática social do turismo) comporta, com a incorporação de novos espaços, o abandono parcial ou total de outros (...).”*

Conforme explicitado anteriormente, o principal objeto de consumo da prática social do turismo é o espaço. A maneira como o espaço será apropriado para a execução dessa prática depende *“(...) da política pública que se leva a*

⁷² O Programa de Regionalização do Turismo é coordenado pelo Ministério do Turismo, ao passo que o PROECOTUR é gerido pelos Ministérios do Meio Ambiente e do Turismo.

*cabo no lugar. À política pública de turismo*⁷³ *cabe o estabelecimento de metas e diretrizes que orientem o desenvolvimento sócio-espacial da atividade, tanto no que tange à esfera pública como no que se refere à iniciativa privada. Na ausência da política pública, o turismo se dá à revelia, ou seja, ao sabor de iniciativas e interesses particulares.*” (Cruz, 1999), como também refletido anteriormente. Com relação ao Jalapão, os dois programas citados anteriormente, surgidos a partir do final da década de 1990, passaram a sinalizar uma ação planejada para a efetivação da prática do turismo na região. Até então, na ausência dessas políticas, o turismo se dava a partir de iniciativas isoladas de poderes públicos locais ou estaduais e agentes de mercado.

Uma peculiaridade da região com relação ao turismo é que o *marketing*, ou seja, a divulgação do Jalapão antecedeu qualquer ação no sentido de se oferecer infra-estruturas suficientes que pudessem abrigar o número de turistas que se esperava. Uma reportagem veiculada pela Rede Globo (no final da década de 90) a pedido do Governo do Estado do Tocantins colocou, literalmente, o Jalapão na mídia. Foram apresentados na reportagem, segundo os próprios moradores locais, inúmeros atrativos turísticos dos quais sequer eles mesmos tinham conhecimento. A partir daí, intensificou-se a prática do turismo na região (antes somente jipeiros e turistas de aventura circulavam por aquelas terras).

Nesse contexto, há que se citar a importância do *marketing* na produção dos lugares turísticos. Indubitavelmente, inúmeros lugares aparecem como destinos de bem-estar, de felicidade, de pura contemplação, fazendo com que sua imagem seja o principal foco para atingir novos visitantes, ao passo que sua história e sua realidade são deixadas de lado.

O *marketing* é a estratégia utilizada por agentes de mercado e pelo Estado para a transformação do espaço em mercadoria. Segundo Carlos (1999), “(...) são

⁷³ Segundo a EMBRATUR, as políticas públicas, no caso do turismo, englobam diretrizes e estratégias propostas e implementadas pelo Estado, através do Ministério do Turismo, com a finalidade de promover e incrementar o setor em todo o território nacional.

lugares de lazer onde a vida cotidiana parece suspensa (...) e que ganham dimensão de fantasia". No caso do Jalapão, propagandas vêm sendo promovidas, tanto na mídia impressa, quanto em sites na Internet, ressaltando as belezas naturais da região e suas particularidades. As imagens e as propagandas são instigantes, mas a realidade é bastante diferente: problemas estruturais claros (como a ausência de infra-estruturas de alimentação e hospedagem), dificuldades de circulação (estradas de areia), entre outros. É a informação falsa se sobressaindo em relação à realidade e ao conhecimento. Com base em Silveira (1997), pode-se dizer tratar-se da *"(...) psicoesfera se concretizando antes da tecnoesfera."*

A psicoesfera refere-se às idéias e às crenças de que determinado lugar tem aptidão para exercer dadas funções, entre elas o turismo. Já a tecnoesfera refere-se à incorporação de materialidades (infra-estrutura) em porções do espaço para que atendam a uma dada função. Para Silveira (1997), *"(...) o que é objeto da apropriação da psicoesfera, objeto da publicidade e de consumo, é a paisagem, a chamada 'natureza' (...)".* Agentes de mercado e o próprio Estado se apropriam de elementos "naturais" e os disseminam no mercado antes que haja uma infra-estrutura adequada à recepção dos turistas. Esse é o exato caso da região do Jalapão.

FIGURA 8: Vista da escola na Comunidade do Mumbuca. (instalada sob as árvores)
Autor: Rodolfo Pereira das Chagas (Julho/2005)

- 3.3.1- PROECOTUR

O principal resultado esperado do PROECOTUR no Estado seria “...melhoria da qualidade de vida da população local e preservação ambiental.” (MMA). O turismo no Parque Estadual do Jalapão, contraditoriamente, vem sendo feito em áreas mais susceptíveis e sensíveis aos impactos. Segundo Garcia & Orlando (2001), “(...) o incessante ritual de visita das áreas mais sensíveis (principalmente durante as altas temporadas) tem causado impactos negativos, tanto ambiental (erosões provenientes das estradas, poluição das águas, lixo), como social (exclusão do processo de tomada de decisão e não participação da comunidade local nos benefícios oriundos desta atividade).” Efetivamente, embora o discurso seja o de preservação e desenvolvimento social, o que se nota, verdadeiramente, é a consagração do turismo como atividade econômica e do lugar como “objeto de consumo”. A própria criação do Parque Estadual já é um indício deste aspecto, uma vez que os limites do parque acabaram por englobar

comunidades tradicionais que tiveram suas atividades de subsistência bastante comprometidas.

FIGURA 9: Lixo jogado na entrada da Cachoeira do Formiga, Mateiros – TO.
Autor: Rodolfo Pereira das Chagas (Julho/2005)

Com dito anteriormente (cap. 1), o Programa está estruturado em duas fases: de pré-investimentos e a de execução dos investimentos propriamente dita. Com relação ao Tocantins e ao Jalapão, em consequência à realização dos componentes da fase I, foi feito um diagnóstico de oferta turística e potencial do Estado e de seus atrativos turísticos; foi feita uma Oficina de Planejamento Turístico Piloto no Pólo Jalapão (2003), e a realização de dois cursos em 2005: “Planejamento e gestão de empreendimentos ecoturísticos” e “Condução de visitantes”.

Mapa do Estado:

Elaboração: Ruschmann Consultores

Quadro da caracterização do Pólo do Jalapão

Pólo Ecoturístico do Jalapão	
Região: Norte	Estado: Tocantins
Coordenadas: entre os paralelos de 9° a 11° de latitude sul e os meridianos 46° e 48° de longitude oeste	
Área: ocupa aproximadamente 20% do território do Tocantins, na porção leste.	
Municípios: Lagoa do Tocantins (1), Lizarda (2), Mateiros (3), Novo Acordo (4), Ponte Alta do Tocantins (5), Rio Sono (6), Santa Tereza do Tocantins (7) e São Félix do Tocantins (8).	
Solos: Latossolo Vermelho-Amarelo, Latossolo Vermelho Escuro, Concrecionários, Areias quartzosas, Litólicos e Afloramentos Rochosos, Solos Hidromórficos.	
Clima: Subúmido (AW), segundo a classificação de Köppen.	
Máximas: 30° a 32°C (agosto a novembro) Mínimas: 18° a 19° C (junho e julho)	
Chuvas: Concentração entre os meses de outubro a abril, (com 34% de precipitação do total anual em dezembro e janeiro) e período de menor precipitação entre maio e setembro.	
Vegetação: Cobertura vegetal predominantemente do tipo savana, nas diversas formas que são características dos cerrados e campos brasileiros.	
Recursos Hídricos: Insere-se no Sistema Hidrográfico do Rio Tocantins, nas bacias hidrográficas do Rio das Balsas, do Rio do Sono e do Rio Perdida.	
Formas de Relevo: Formas Estruturais (Superfícies Tabulares Estruturais e Patamares Estruturais), Tipos de Dissecação (em cristas, em mesas, dissecados em interflúvios tabulares, etc.), Formas Erosivas (superfícies tabulares erosivas, superfícies de pediplanos, inselbergs e terraços fluviais), Formas de Acumulação (terraços fluviais, planícies fluviais, e áreas de acumulação inundáveis).	
Fauna: Espécies em extinção (lobo-guará <i>Chrysocyon brachyurus</i> , suçuarana <i>Puma concolor</i> , veado campeiro <i>Ozotoceros bezoarticus</i> , e a anta <i>Tapirus terrestris</i>). Avifauna (Arara ara ararauna, papagaio <i>Amazona aestiva</i> , tucano <i>Ramphastos dicolorus</i> , ema <i>Rhea americana</i> , seriema <i>Cariama cristata</i> , quero-quero <i>Vanellus chilensis</i>). Répteis (sucuri <i>Eunectes notaeus</i> , jibóia <i>Boa constrictus</i> , cascavel <i>Crotalus</i> sp., camaleão <i>iguana iguana</i> , teiú <i>Tupinambis nigropunctatus</i>)	

Fonte: Plano de Desenvolvimento do Ecoturismo na Região do Jalapão. Brasília, MMA, 2002

Segundo o contrato de empréstimo firmado com o BID, coube ao BID o empréstimo de U\$ 4.336.832,37 e o Ministério do Meio Ambiente daria a contrapartida de U\$ 1.200.000,00, totalizando um montante de investimentos de U\$ 5.536.832,67. Além disso, recursos do Tesouro Nacional foram aplicados no programa, no período de 2000 a 2005, totalizando R\$ 12.906.336,23 e também recursos oriundos de emendas parlamentares, no valor de R\$ 10.607.300,33. Por fim, recursos advindos do Governo da Holanda⁷⁴, por intermédio do PNUD, no valor de R\$ 1.538.103,56. Total dos recursos: U\$ 5.536.832,37 (BID + contrapartida) e R\$ 25.051.740,12 (demais fontes).⁷⁵

No Tocantins, como os recursos advindos do BID, foram feitas: estratégia de ecoturismo para a região do Jalapão, elaboração do Estudo de Viabilidade de Empreendimentos Escoturísticos do Pólo do Cantão (implantação do Centro de Recepção de Turistas, Centro de Treinamento em Ecoturismo, melhoramento de acesso ao Parque Estadual e implantação de um cais flutuante). Além disso, houve a aquisição de equipamentos pelo Estado. O valor repassado pelo programa ao Tocantins foi de R\$ 1.185.067,44.

Com os recursos do Tesouro Nacional (R\$ 7.785.475,42), foram feitas:

a) Apoio à realização das ações: estudos, pesquisas e planejamento; edificação de residência funcional destinada a abrigar a direção do Parque Estadual do Cantão; melhoramento da pista de pouso e aquisição de equipamentos para o início da execução do PROECOTUR no Estado (R\$ 706.700,00);

b) Apoio ao projeto “Desenvolvimento de Unidades de Conservação no Estado do Tocantins” (R\$ 3.000.000,00);

c) Estabelecimento de um regime de proteção ambiental para o Estado do Tocantins, através de Unidades de Conservação, fortalecendo institucionalmente a NATURATINS como órgão gestor, criação do Sistema Estadual de Unidades de

⁷⁴ Projeto de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos na Amazônia Legal. Parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e o governo holandês

⁷⁵ Fonte: Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, MMA.

Conservação, implementação dos Parques Estaduais do Cantão e do Jalapão, construção de obras de infra-estrutura de visitação pública e apoio aos municípios envolvidos no Cantão e no Jalapão. (R\$ 3.553.775,43)

d) Projeto de preservação ambiental, melhorias de urbanização e estruturas de turismo ecológico no Município de Lagoa da Confusão (R\$ 525.000,00)

Com os recursos advindos do Governo da Holanda, foi feita a aquisição de um trator de esteiras e uma pick-up para a gestão integrada de resíduos sólidos em Porto Nacional, TO (R\$ 262.000,00)

Em decorrência às metas alcançadas na fase I (explicitadas no capítulo anterior), segundo a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, do MMA, cabe afirmar que apesar da dita “integração” entre o governos e a sociedade civil, sabe-se que, em muitos dos casos, a implantação e criação de pólos de ecoturismo foi realizada em consonância aos interesses de agentes hegemônicos das áreas em questão, entre eles, o próprio Estado e não de uma mobilização da sociedade civil. No caso do Jalapão, por exemplo, a população local passou a dedicar-se ao trabalho no setor turístico (ainda de forma incipiente) após a intervenção estatal na região. Não foi uma iniciativa espontânea da população local, e sim, decorrente de ações de *marketing* do governo do Estado e por alguns agentes privados que precisavam uma infra-estrutura mínima na região para que pudessem viabilizar a prática do turismo no Jalapão, como é o caso das agências Korubo e Quatro Elementos

Além disso, o próprio componente ambiental, visto como prioridade nas diretrizes do programa, foi usado como justificativa para desapropriações de comunidades locais (uma vez que várias UCs foram criadas em decorrência das exigências do programa).

O Ministério do Meio Ambiente vem executando o fortalecimento institucional do programa. Representantes do MMA e do Turismo vêm realizando oficinas nos pólos ecoturísticos contemplados como prioritários pelo programa (entre eles o Jalapão), como o objetivo de capacitar guias, funcionários de hotéis, pousadas e restaurantes, agenciadores, etc. No caso do Jalapão, iniciou-se a construção de um centro de visitação em 2005 na cidade de Mateiros e houve duas oficinas em Ponte Alta, nos meses de junho e julho de 2005.

FIGURA 10: Centro de Recepção de Visitantes, em Mateiros – TO, em construção (2005).
Autor: Rodolfo Pereira das Chagas (Julho/2005)

- 3.3.2- PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

Segundo as diretrizes do programa, o país foi dividido em 219 regiões turísticas que abrangem cerca de 3200 municípios. Cada estado brasileiro deveria, ao menos, indicar três regiões potencialmente turísticas para que passasse a fazer parte do programa. Em junho de 2005, 134 regiões turísticas foram apresentadas no Salão do Turismo em São Paulo. No caso do Estado do Tocantins, há a definição de 07 regiões, entre elas a “Encantos do Jalapão”. Após alguns ajustes técnicos, foram definidas 200 regiões turísticas no país, envolvendo 2819 municípios. No Tocantins, após os ajustes, a única modificação feita refere-se ao número de municípios envolvidos, que passou de 51 para 50.

Seguindo os módulos operacionais do programa, apresentados no capítulo anterior, a região turística “Encantos do Jalapão”, está ainda no terceiro módulo.⁷⁶ A sensibilização e mobilização já foram feitas com donos de pousadas, secretários municipais de turismo, guias locais, etc, através de dois cursos ministrados por representantes do Programa de Regionalização no Estado do Tocantins. O Conselho Regional de Turismo (composto por integrantes dos oito municípios envolvidos na região ecoturística “Encantos do Jalapão”) ainda está em processo de discussão para a instalação da Instância de Governança Regional.

Das 200 regiões turísticas, 30 já possuem Instâncias de Governança Regionais, e em 62 regiões as instâncias de Governança estão passando por ajustes técnicos para que se enquadrem às orientações do Programa, entre elas, melhor definição da área de abrangência da região.

⁷⁶ O primeiro e o segundo módulos são respectivamente: sensibilização e mobilização. O terceiro módulo refere-se a instalação de Instância de Governança Regional.

Para apresentar as regiões turísticas e os roteiros integrados, foi organizado, a partir de 2005, o Salão do Turismo em São Paulo. Se em 2005, foram apresentadas 134 regiões turísticas, em 2006, o Salão do Turismo apresentou 396 roteiros integrados, envolvendo 149 regiões turísticas e 1027 municípios. Dos 396 roteiros apresentados, 87 estão sendo trabalhados pelo Mtur, com o intuito de dotá-los de padrão internacional de qualidade, entre eles, o “Encantos do Jalapão”. Ainda nesse sentido de comercialização dos roteiros turísticos abarcados pelo Programa, foi criado o Plano “Cores do Brasil”, que tem como objetivo fazer o marketing das regiões turísticas para o mercado nacional, além de oferecer uma base para as ações de estruturação e qualificação dos roteiros visitados.

Além deste Plano, foi desenvolvido também o Projeto Brasil, em parceria com o SEBRAE, SENAC e demais parceiros, para potencializar a qualificação dos 87 roteiros turísticos identificados para a obtenção de padrão de qualidade internacional. Destes 87, três estão no Estado do Tocantins: Encantos do Jalapão, Rota das Águas e Serras do Lago (conforme tabela 9).

TABELA 9

Regiões Turísticas do Tocantins

Nome da região turística que o roteiro perpassa	Nome do roteiro turístico	Nome do Município inserido no roteiro turístico	Nome dos segmentos turísticos contemplados no roteiro
1- Encantos do Jalapão	Jalapão	Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta, São Félix do Tocantins	Turismo Cultural e Ecoturismo
2- Lagos e Praias do Cantão	Rota das Águas	Araguacema, Caseara, Divinópolis do Tocantins, Formoso do Tocantins, Lagoa da Confusão, Pium	Turismo Cultural, Ecoturismo, Turismo de Estudos e Intercâmbio, Turismo de Sol e Praia, Turismo de Pesca
3- Serras do Lago	Serras e Lago	Brejinho de Nazaré, Ipueiras, Lajeado, Palmas, Monte do Carmo, Paraíso do Tocantins e Porto Nacional	Turismo Cultural, Turismo de Negócios e Eventos, Ecoturismo, Turismo de Sol e Praia, Turismo de Esportes, Turismo de Pesca.

Fonte: Ministério do Turismo: www.mtur.gov.br / Organização: Rodolfo Pereira das Chagas (2007)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que diz respeito a políticas públicas de turismo, há, na esfera governamental federal, uma incompatibilidade histórica entre a teoria e a prática, razão explicada, em parte, pelo fato de o turismo ter sido, por muito tempo, visto como um setor periférico da economia. Segundo Sansolo & Cruz (2003), “...em termos de planejamento governamental, ainda não vivenciamos um processo completo em que a política pública federal e o plano nacional de turismo fossem objetivamente organizados, devidamente congruentes e necessariamente publicizados.”

Ainda no campo das negligências, é fato reconhecer que a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas no país, e de políticas de turismo, especialmente, é historicamente efêmera quando não simplesmente nula. No caso do Jalapão, no que tange à participação da coletividade na formulação de políticas ambientais e de turismo, as comunidades tradicionais locais foram excluídas do processo de criação do Parque Estadual do Jalapão, e foram, ainda, “classificadas” como atrativo cultural para o turismo. A regularização das terras ocupadas historicamente pelas mesmas tem sido ignorada e sua cultura, social e historicamente construída, tratada como mercadoria.

Quanto aos programas federais analisados, o PROECOTUR resumiu-se à elaboração de diagnósticos de potenciais turísticos, sensibilização e capacitação de mão-de-obra, aquisição de alguns equipamentos e modernização de algumas vias de circulação, como vias urbanas e terminais fluviais. Já o Programa de Regionalização do Turismo, que é um programa de gestão da atividade do turismo, consolida o Jalapão como “região turística”, ao menos no plano das intenções.

No Tocantins, destacam-se, ainda, “no plano das intenções, uma política estadual e um plano estadual de turismo. Segundo os organismos estaduais

oficiais, tanto a política estadual de turismo quanto o Plano de Desenvolvimento Turístico Estadual deveriam ser apresentados no fim de 2006, fato que não ocorreu. Enquanto isso, a prática do turismo no Estado está atrelada aos programas federais que incidem sobre seu território e por ações privadas isoladas, caracterizando uma desorganização das ações do setor.

O Tocantins, por ter baixos indicadores sócio-econômicos, carece de investimentos em diversos setores. Questões relacionadas à energia, circulação e regularização fundiária são prementes. Além disso, pelo fato de os destinos turísticos eleitos pelo governo estadual incidirem sobre áreas que são unidades de conservação, faz-se imprescindível associar ações de cunho ambiental às ações do setor turístico.

Apesar da criação de políticas federais para o desenvolvimento do turismo e o claro interesse também do poder público estadual pelo turismo no Jalapão, a atividade não parece ser uma prioridade entre as prefeituras locais, evidenciando certo descompasso entre ações políticas federal e estadual e ações políticas locais. Deficiências estruturais na área de saúde, educação, saneamento e transportes dificultam a transformação, de fato, dos municípios contemplados pelo “Pólo Ecoturístico do Jalapão”, em territórios do turismo. Trata-se de municípios pouco urbanizados, com poucas ruas pavimentadas e com iluminação pública parcial, muitas residências sem rede de esgoto, enfim, uma região economicamente bastante atrasada, se comparada, por exemplo, aos chamados “espaços luminosos” (Santos, 2004) do país, espalhados pelo território brasileiro na forma de manchas mais ou menos descontínuas. De outro lado, faz-se necessário colocar: tem de ser o turismo o destino do Jalapão?

No que se refere à infra-estrutura turística propriamente dita, muito pouco foi modificado ou construído para atender à demanda de turistas que aflui para a região durante a alta temporada (maio a setembro), caracterizando certa rusticidade do espaço (o que se caracteriza como um atrativo para certo perfil de

turistas). Não há hotéis de qualidade, os restaurantes são bastante simples, há uma agência bancária em cada cidade, a produção de artesanato é incipiente e há pouca circulação de veículos e ônibus pelas condições das estradas⁷⁷ (a única estrada pavimentada é a que liga Palmas a Ponte Alta do Tocantins)⁷⁸, etc.

O “destino ecoturístico do Jalapão” está muito mais pautado na psicoesfera, ou seja, no discurso que se construiu sobre ele, que na tecnoesfera, quer dizer, na materialidade requerida por um uso turístico do território.

Por fim, vale dizer que não se pode superestimar metas propostas nas políticas federais de turismo. Não é o turismo, isoladamente, que gerará mais empregos, diminuirá a pobreza, protegerá o meio ambiente, gerará mais divisas, amenizará as discrepâncias regionais existentes no país, etc. A mudança deve ser estrutural e não setorial. As ações de desenvolvimento horizontal devem superar as de origem vertical, evidenciando a participação de atores locais na execução das políticas e de descentralização na gestão do setor.

Enfim, o Jalapão é apenas mais um destino eleito como de grande potencial turístico na Amazônia e, por conseguinte, no país, mas que sofre do mesmo mal que muitos outros também sofreram: o uso político e indiscriminado de suas qualidades (ambientais, paisagísticas, culturais etc.) para a composição de um discurso que pouco ou nada contribui para a transformação da região em benefício do desenvolvimento regional, compreendido como desenvolvimento econômico e social.

⁷⁷ Se por um lado a inexistência de vias de circulação de qualidade prejudica a circulação de turistas pela região, por outro lado contribui para manter a natureza preservada de alguma forma.

⁷⁸ Praticamente todo o agenciamento e os sistemas de informações centram-se nas grandes capitais e em Palmas, onde já existe um ônibus turístico que liga a capital à cidade de Ponte Alta. Nesse município e em Mateiros há alguns moradores que organizam pacotes de visita aos atrativos turísticos da região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB'SABER, Aziz Nacib. *Amazônia: do Discurso à Práxis*. São Paulo, Edusp, 2004.

ALCUBIERRE, Marcos Strohhaecker Lisa. *Jalapão – Modo de Vida Tradicional e Conflito no Parque Estadual do Jalapão e seu Entorno: O Caso da Comunidade Mumbuca (Município de Mateiros – TO)*. São Paulo, Trabalho de Graduação Individual, USP, 2006.

ALMEIDA, Maria Geralda de. *Algumas Considerações sobre as Políticas Públicas no Estado de Goiás*. Goiânia: UFG, 2002.

ANDRADE, Manuel Correia. *Territorialidades, Desterritorialidades, Novas Territorialidades: Os Limites do Poder Nacional e do Poder Local*. In. Santos, Milton (org). *Território: Globalização e Fragmentação*, 4ª.ed., São Paulo, Hucitec, 1998.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda Aranha. *Filosofando: Introdução à Filosofia*. São Paulo, Moderna, 1996.

AUGÉ, Marc. *Não-Lugares: Introdução a uma Antropologia da Supermodernidade*. 4ªed, Campinas, Papirus, 2004.

BARBOSA, Ycarim Melgaço. *As Políticas Territoriais e a Criação do Estado do Tocantins*. Tese de Doutorado, São Paulo, USP, 1999.

_____. *O Despertar do Turismo*. São Paulo, Aleph, 2001.

BECKER, Bertha. *A Geopolítica na Virada do Milênio: Logística e Desenvolvimento Sustentável*. In. CASTRO, Iná Elias de (org). *Geografia, Conceitos e Temas*. 2ª. ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2000.

_____. *Levantamento e Avaliação da Política Federal de Turismo e seu Impacto na Região Costeira*. Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente, Brasília: MMA, 1995.

_____. *Amazônia: Geopolítica na Virada do III Milênio*. Garamond, Rio de Janeiro, 2. ed, 2004.

_____. *Amazônia*. Ática, São Paulo, 1990.

BERTONCELLO, Rodolfo. *Las Prácticas Turísticas y sus Implicancias Socio-Espaciales*. In: CORIOLANO, Luzia Neide. *Turismo com Ética*. Fortaleza, UECE, 1998.

BEZZON, Lara Crivelaro. *Guia Prático de Monografias, Dissertações e Teses: Elaboração e Apresentação*. 3. ed. São Paulo, Alínea, 2005.

BRANCO, Samuel Murgel. *O Desafio Amazônico*. 3ª ed, São Paulo, Moderna, 2004.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa. *Uma Reflexão sobre Ciência e Conceitos: O Território na Geografia*. In. RIBAS, Alexandre Domingues. *Território e Desenvolvimento: Diferentes Abordagens*. 3ª ed. Francisco Beltrão, UNIOESTE, 2004.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço no fim do século, a nova raridade*. São Paulo, Contexto, 1999.

_____. *O Turismo e a Produção do Não Lugar*. In: *Turismo: espaço, paisagem e cultura*. São Paulo, Hucitec, 1996.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. 7ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CASTRO, Iná Elias de. *Ilhas de Tecnologia no Nordeste Brasileiro e a Reinvenção da Natureza*. Território. Rio de Janeiro: UFRJ, ano V, nº. 9, 2000.

_____. *O Mito da Necessidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2000a.

CAVALCANTE, Maria do Espírito Santo Rosa. *O Discurso Autonomista do Tocantins*. Goiânia: UCG, 2003.

CHAGAS, Rodolfo Pereira. *Ecoturismo e Turismo Cultural: Alternativas para o Desenvolvimento Econômico da Vila de Paranapiacaba, Santo André*. São Paulo, Trabalho de Graduação Individual, USP, 2004.

_____. *Ecoturismo no Jalapão: novos destinos, velhos discursos*. In. CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Geografias do Turismo: de Lugares a Pseudo-lugares*. São Paulo, Roca, 2007.

COSTA, Wanderley Messias da. *O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil*, 3ª ed., São Paulo, Contexto, 1991.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Introdução à Geografia do Turismo*. 2ª ed., São Paulo, Roca, 2003.

_____. *Políticas Públicas e (re)ordenamento de Territórios no Litoral do Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado. São Paulo, USP, 1999.

_____. *Políticas de Turismo e Território*. São Paulo, Contexto, 2000.

_____. *Geografias do Turismo: de Lugares a Pseudo-Lugares*. São Paulo, Roca, 2007.

DEBORD, Guy. *A Sociedade do Espetáculo*. Rio de Janeiro, Contraponto, 1997.

DIEGUES, Antonio Carlos. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo, Hucitec, 1996.

FENNELL, David. *Ecoturismo: Uma Introdução*. São Paulo, Contexto, 2002.

FERREIRA, Leila da Costa. *A Questão Ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo, Boitempo, 2003.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil*. In. Planejamento e Políticas Públicas, n.21, 1997.

GARCIA, Paulo & ORLANDO, Heloisa. *Diagnostico Sócio-Econômico do Parque Estadual do Jalapão e sua Zona de Entorno: Avaliação Preliminar*. Brasília, Instituto Sociedade, População e Natureza, 2001.

HAESBAERT, Rogério. *O Mito da Desterritorialização*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004.

_____. *Des-caminhos e Perspectivas do Território*. In. RIBAS, Alexandre Domingues. *Território e Desenvolvimento: Diferentes Abordagens*. 3ª ed. Francisco Beltrão, UNIOESTE, 2004.

HALL, Collin Michael. *Planejamento Turístico: Políticas, Processos e Relacionamentos*. São Paulo, Contexto, 2001.

KINKER, Sônia. *Ecoturismo e Conservação da Natureza em Parques Nacionais*. São Paulo, Papirus, 2002.

KNAFOU, Rémik. *Turismo e Território. Por uma abordagem científica do turismo*. In. RODRIGUES, Adyr. *Turismo e Geografia*. São Paulo, Hucitec, 1996.

KOHLHEPP, Gerd. *Conflitos de Interesse no Ordenamento Territorial da Amazônia Brasileira*. São Paulo, IEA/USP, vol 16, 2002.

LENCIONI, Sandra. *Região e Geografia*. São Paulo, Edusp, 2003.

LOUREIRO, Wilson. *ICMS Ecológico no Tocantins*. Palmas, Secretaria de Planejamento, 2001.

LOZATO-GIOTART, Jean Pierre. *Géographie du Tourisme*. Paris, Masson, 1993.

MAGALHÃES, Guilherme Wendel (coord). *Pólos de Ecoturismo: Planejamento e Gestão*. 1ª ed., São Paulo, Terragraph, 2001.

MELLO, Neli Aparecida de. *Políticas Territoriais na Amazônia*. São Paulo, Annablume, 2006.

_____. *Diretrizes Políticas e Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo*. Brasília, 2004.

Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Desenvolvimento do Ecoturismo na Região do Jalapão*. Brasília, MMA, 2002.

MOLINA, Sérgio. *Turismo e Ecologia*. Bauru, Edusc, 2001.

MORAES, Antonio Carlos Robert. *Meio Ambiente e Ciências Humanas*. São Paulo, Hucitec, 1994.

PALACIN, Luis. *História de Goiás (1722 – 1972)*. 5ªed, Goiânia, UCG, 1989.

PARENTE, Temis Gomes. *Fundamentos Históricos do Estado do Tocantins*. Goiânia, UFG, 1999.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

_____. *Amazônia, Amazônias*. São Paulo, Contexto, 2001.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

SALVATI, Sérgio Salazar. *Turismo Responsável: Manual para Políticas Locais*. Brasília, WWF Brasil, 2004.

SÁNCHEZ, Joan Eugení. *Espacio, Economía y Sociedad*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 1991.

SANSOLO, Davis Gruber. *Paradigmas Adotados na Formulação de Políticas e de Programas de Desenvolvimento do Turismo no Brasil*. Brasília, 2005 (mimeo).

_____. *Turismo e Sustentabilidade na Amazônia: Um Novo Conteúdo Territorial e a Experiência no Município de Silves, Amazonas*. In. www.pasosonline.org Vol.1, 2003.

_____ & CRUZ, Rita de Cássia Ariza. *Análise Crítica ao Plano Nacional de Turismo*. In. Boletim Virtual de Turismo, n. 10, Rio de Janeiro, 2003.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*. São Paulo, Edusp, 2004.

_____. *Pensando o Espaço do Homem*. São Paulo. Edusp, 2004a.

_____. *Técnica, espaço e Tempo: Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional*. São Paulo. Hucitec, 1994.

_____ & Silveira, María Laura. *Brasil: Território e Sociedade no Início do Século XXI*. Rio de Janeiro, Record, 2004.

_____ et al. *O Papel Ativo da Geografia: Um Manifesto*. Florianópolis: XII Encontro Nacional de Geógrafos, 2000.

SANTOS FILHO, João. *O Turismo Brasileiro: Equívocos, Retrocessos e Perspectivas*. In. www.espaçoacademico.com.br, vol. 35, 2005.

SAQUET, Marcos Aurélio. *O Território: Diferentes Interpretações na Literatura Italiana*. In. RIBAS, Alexandre Domingues. *Território e Desenvolvimento: Diferentes Abordagens*. 3ª ed. Francisco Beltrão, UNIOESTE, 2004.

SILVA, Jorge Antonio Santos. *A dimensão territorial no planejamento do desenvolvimento turístico no Brasil*. São Paulo, Revista Turismo em análise, vol. 17, 2006.

SILVA, Otávio Barros da. *Breve História do Tocantins e sua Gente*. Brasília, Solo Editores, 1997.

SILVA, Pedro Luiz Barros & MELO, Marcus André Barreto. *O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da*

Avaliação de Programas e Projetos. Campinas, Núcleo De Estudos de Políticas Públicas (NEPP), vol.48, 2000.

SILVEIRA, María Laura. *Da Fetichização dos Lugares à Produção Local do Turismo*. In. RODRIGUES, Adyr Balastrieri. *Turismo, Modernidade e Globalização*. São Paulo, Hucitec, 1997.

SPÓSITO, Eliseu Savério. *Sobre o Conceito de Território: Um exercício Metodológico para a Leitura da Formação Territorial do Sudoeste do Paraná*. In. RIBAS, Alexandre Domingues. *Território e Desenvolvimento: Diferentes Abordagens*. 3ª ed. Francisco Beltrão, UNIOESTE, 2004.

SWARBROOKE, John. *Turismo Sustentável: Turismo Cultural, Ecoturismo e Ética*. 2ªed. São Paulo, Aleph, 2002.

VALLAUX, Camille. *El Suelo y el Estado*. Madrid. Daniel Jorro Editor 23, 1914.

WEARING, Stephen. *Ecoturismo: Impactos, Possibilidades e Potencialidades*. 1ª ed., São Paulo, Manole, 2001.

YÁZIGI, Eduardo Abdo. *Turismo, uma Esperança Condicional*. 2ª ed., São Paulo, Global, 1999.

_____. *A Alma do Lugar*. São Paulo, Contexto, 2001.

SITES CONSULTADOS

Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins – www.al.to.gov.br

Diário Oficial do Estado do Tocantins – www.diariooficial.to.gov.br

Guia Quatro Rodas – www.guia4rodas.abril.com.br

Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) – www.ibam.org.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – www.ibge.gov.br

Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) – www.embratur.gov.br

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) – www.ibama.gov.br

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – www.ipea.gov.br

Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins) – www.naturatins.gov.br

Ministério da Saúde – www.saude.gov.br

Ministério do Meio Ambiente (MMA) – www.mma.gov.br

Ministério do Turismo (MTUR) – www.turismo.gov.br

Organização Mundial do Turismo (OMT) – www.world-tourism.org

Portal Ambiental – www.ambientebrasil.com.br

Portal Frigoletto, A geografia em primeiro lugar – www.frigoletto.com.br

Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Estado do Tocantins (SEPLAN) -
www.seplan.to.gov.br

Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo do Estado do Tocantins (SICTUR) -
www.sictur.to.gov.br

Universidade de Brasília (UNB) – www.unb.br

Universidade de São Paulo (USP) – www.usp.br

Universidade Federal do Tocantins (UFT) – www.site.uft.edu.br