

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA
DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL (DINTER) USP/UNIFESSPA

ABEL POJO OLIVEIRA

**Turismo em Unidades de Conservação da Amazônia Legal: uma análise a partir
do Parque Estadual do Jalapão e da Floresta Nacional do Tapajós**

São Paulo - SP
2021

ABEL POJO OLIVEIRA

Turismo em Unidades de Conservação da Amazônia Legal: uma análise a partir do Parque Estadual do Jalapão e da Floresta Nacional do Tapajós

Versão Corrigida

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, no âmbito do Doutorado Interinstitucional estabelecido entre o Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo e a Universidade Federal do Sul e Sudoeste do Pará, como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título de doutor em Geografia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia Ariza da Cruz

São Paulo

2021



ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Abel Pojo Oliveira

Data da defesa: 25/06/2021

Nome do Prof. (a) orientador (a): Dr.^a Rita de Cássia Ariza da Cruz

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 24/08/2021



(Assinatura do (a) orientador (a))

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

O48t	<p>Oliveira, Abel Pojo Turismo em Unidades de Conservação da Amazônia Legal: uma análise a partir do Parque Estadual do Jalapão e da Floresta Nacional do Tapajós / Abel Pojo Oliveira; orientador Rita de Cássia Ariza da Cruz São Paulo, 2021. 254 f.</p> <p>Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.</p> <p>1. Amazônia Legal. 2. Unidades de Conservação. 3. Áreas Protegidas. 4. Turismo. 5. Uso Público. I. Cruz, Rita de Cássia Ariza da, orient. II. Título.</p>
------	--

OLIVEIRA, A. P. **Turismo em Unidades de Conservação da Amazônia Legal:** uma análise a partir do Parque Estadual do Jalapão e da e da Floresta Nacional do Tapajós. 2021. Tese (Doutorado em geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Davis Gruber Sansolo

Instituição: Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho (Unesp)

Julgamento: Aprovado

Prof.^a Dr.^a Sueli Angelo Furlan

Instituição: Universidade de São Paulo (USP)

Julgamento: Aprovado

Prof.^a Dr.^a Susy Rodrigues Simonetti

Instituição: Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

Julgamento: Aprovado

Dedico este trabalho à minha mãe, linda e alva, Lindalva.

AGRADECIMENTOS

Preciso iniciar os agradecimentos pela minha maior incentivadora, minha mãe, Lindalva Pojo. Ela, juntamente com meus irmãos, Aline Pojo e Alan Pojo, foram e são meus maiores apoiadores da vida toda. São meu alicerce.

Agradeço também ao meu esposo, Dennys Conceição, que me incentivou o tempo todo e pacientemente tolerou minhas ausências e me amparou nos momentos de angústia e impaciência na fase final de redação da tese.

Agradeço a todo meu povo da Vila Valério, minha família: Tia Dalva, Tio Joca (*in memoriam*), Júnior, Eliana, Tio Jorge, Tia Érica, Fabinho, Bia, Valdo, Tia Mary, Tio Rosalvo, Camila, Carol, Tia Jack, Daniel, Fernanda, vó Dica (*in memoriam*) e todos os vizinhos. Toda essa bagunça e coletividade me constituíram como ser humano. Obrigado a cada um de vocês pelos ensinamentos e pela “criação compartilhada”.

Sou grato às amigas Bárbara Carmona, Cláudia Souza, Michele Oliveira e Nédyma Costa Lima pelo apoio perene. E aos amigos Gardênia Silva e Willian Nobre por me acolheram tão carinhosamente em sua casa, em Marabá, durante as disciplinas.

Agradeço aos colegas do Dinter, pelo companheirismo, pelos debates e pelos muitos momentos de comilança. Em nome dxs amigxs Priscila Farias, Bio (Josinado Reis), Leandro Cazula, Naurinete Inácio, Silvana Silva e Gleice Kelly, eu cumprimentos todos os demais.

Aos colegas de trabalho e amigos do IFPA Campus Bragança agradeço o apoio nos mais de quatro anos em que conciliei o doutorado com o trabalho docente. Registro aqui o incentivo inicial do Bio e do Sérgio Cardoso, bem como o fundamental e carinhoso suporte das amigas Gisele Carvalho, Kátia Costa e Alexandra Vasconcelos.

Aos coordenadores do Dinter, professores Wagner Ribeiro e Marcus Mariano, por aceitarem o desafio em conduzir esse projeto. Aos professores do programa, em especial àqueles com quem cursei disciplinas – Glória Alves, Valéria de Marco, Wagner Ribeiro, Hervé Théry, Neli Mello-Théry (*in memoriam*) e Rita Cruz –, aos quais preciso dizer que redirecionaram meu olhar sobre o mundo a partir das reflexões empreendidas durante as aulas. Muito obrigado!

À professora Rita Cruz preciso registrar minha mais profunda admiração e gratidão. Sua sensatez, seu rigor, seu conhecimento, seu comprometimento, suas provocações, sua paciência e seu constante incentivo são dignos de homenagem. A senhora é parte do orgulho que eu sinto e que todos devemos sentir do ensino público, gratuito e de qualidade que a USP e demais instituições públicas de ensino proporciona aos seus estudantes.

Aproveito para agradecer ao governo brasileiro, por ter gozado desse ensino (público, gratuito e de qualidade) a minha vida inteira. Ele mudou a minha vida para melhor e desejo que mude a de milhões e milhões de brasileiros ao longo dos tempos.

Agradeço aos professores Davis Sansolo e Sueli Furlan pelas valiosas contribuições durante o exame de qualificação. Suas críticas reorientaram meus caminhos para uma discussão mais crítica e reflexiva a respeito do turismo em sua relação com as unidades de conservação.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) pelo apoio ao programa (Código de Financiamento 001).

Agradeço à USP e à UNIFESSPA pela iniciativa em formar doutores na Amazônia e ao IFPA e à UFOPA pela adesão e apoio ao programa.

Aos amigos/anjos que me ajudaram durante os trabalhos de campo. No Parque Jalapão: às amigas Leila Reis e Maria José pelo acolhimento em Palmas; ao casal Rejane Nunes e José Carlos pelo acolhimento em Mateiros; à amiga Illana Cardoso pelo acolhimento na comunidade do Mumbuca; e a todos os servidores do Naturatins e da Adetuc, os representantes de associações e das agências de turismo, que tão gentilmente dedicaram um tempo para colaborar com a minha pesquisa.

Na Flona Tapajós, agradeço ao amigo Leandro Cazula pelo acolhimento em Santarém; ao Sr. Pedrinho pelo acolhimento na comunidade Jamaraquá; ao Sr. Cari pelo acolhimento em Maguari; e ao senhor Luiz Augusto pelo acolhimento em São Domingos. Ademais, preciso agradecer a todos os guias das comunidades que me conduziram nas trilhas; aos servidores do ICMBIO, em Santarém, e da Setur, em Belém; aos funcionários do Projeto Saúde e Alegria e todas as agências de turismo que me receberam e contribuíram com a minha pesquisa.

Preciso registrar um agradecimento especial aos colegas Carolina Todesco e Hugo Serra, por partilharem documentos e materiais bibliográficos fundamentais para a minha pesquisa.

Por fim, agradeço a Deus, porque Ele esteve comigo o tempo todo. Com Ele tudo pude e com Ele tudo posso.

*Quando a gente anda sempre para frente, não pode
mesmo ir longe.*

Antoine de Saint-Exupéry (O Pequeno Príncipe)

RESUMO

OLIVEIRA, A. P. Turismo em Unidades de Conservação da Amazônia Legal: uma análise a partir do Parque Estadual do Jalapão e da e da Floresta Nacional do Tapajós. 2021. Tese (Doutorado em geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Há tempos discute-se o turismo enquanto possibilidade para promover o desenvolvimento econômico e, simultaneamente, contribuir com a proteção das Unidades de Conservação (UCs). Tomando-se em conta o relevante papel da Amazônia Legal por abrigar mais de metade do território protegido por UCs no Brasil e o quanto isso representa, teoricamente, um território fértil para o desenvolvimento do turismo, adotamos como objetivo geral desta pesquisa analisar como se tem organizado o turismo em UCs na Amazônia Legal, considerando o uso público dessas áreas e os papéis desempenhados pelos diferentes sujeitos envolvidos, a partir do estudo de caso de duas UCs. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e estudos de caso, com realização de trabalhos de campo contemplando as técnicas de entrevista semiestruturada e observação. Foram selecionados como escopo empírico dessa análise o Parque Estadual do Jalapão e a Floresta Nacional do Tapajós. Como resultado da pesquisa, verificou-se que o turismo está presente desde a concepção da primeira UC brasileira, em 1937, o Parque Nacional de Itatiaia, e que a atividade foi institucionalizada nessas áreas, no âmbito da legislação ambiental nacional, a partir do Código Florestal de 1965. Todos os documentos orientadores do manejo de UCs, desde o Regulamento de Parques de 1979 até o último roteiro de elaboração/revisão de planos de manejo de UCs, publicado em 2018, asseguram a visitaçao como possibilidade no zoneamento e nos programas de manejo dessas áreas. Em termos de Amazônia Legal, o Programa de Apoio ao Ecoturismo e à Sustentabilidade Ambiental do Turismo (Proecotur) foi a primeira política pública de turismo a colocar as UCs em um papel central no planejamento voltado para o desenvolvimento da atividade na região. A partir dos estudos de caso, identificou-se que o turismo em UCs da Amazônia Legal tem se organizado a partir dos seguintes sujeitos: órgãos estaduais de turismo; prefeituras, sobretudo por meio de suas secretarias de turismo e meio ambiente; órgãos gestores das UCs; condutores/guias; agências de turismo; meios de hospedagem e alimentação, muitas vezes integrados; algumas comunidades; e ONGs. Com base na pesquisa, defendemos a tese de que o turismo em UCs na Amazônia Legal tem acontecido a partir de ações desarticuladas entre Estado, sociedade civil e setor privado, o que tem ocasionado o não cumprimento do papel da atividade em relação ao uso público das UCs.

Palavras-chave: Amazônia Legal. Unidades de Conservação. Áreas Protegidas. Turismo. Uso Público.

ABSTRACT

OLIVEIRA, A. P. Tourism in Conservation Units of the Legal Amazon: an analysis from the Jalapão State Park and the Tapajós National Forest. 2021. Tese (Doutorado em geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

There is some time that tourism has been discussed as a possibility to promote economic development and, simultaneously, contribute to the protection of Conservation Units (CUs). Taking into account the relevant role of the Legal Amazon for housing more than half of the protected territory as Conservation Units in Brazil and how much this represents, theoretically, a fertile territory for the development of tourism, we adopted as a general objective of this research to analyze how tourism has been organized in CUs in the Legal Amazon, considering the public use of these areas and the roles played by the different subjects involved, based on two case studies. Therefore, a bibliographical research and a case study were carried out, involving two fieldworks as well as the use of techniques of semi-structured interview and observation. The empirical scope of this analysis was composed by the Jalapão State Park and the Tapajós National Forest. Among the results of this research, we have found out that tourism has been present in Brazilian CUs since the first one of these areas was created, in 1937, the Itatiaia National Park, and that the activity was institutionalized in these areas within the scope of national environmental legislation, from the Forest Code of 1965. All the guiding documents related to the management of Conservation Units, from the Parks Regulation of 1979 to the last roadmap for the preparation/review of management plans, published in 2018, visitation is ensured as a possibility in zoning and management programs in these areas. With regard to Legal Amazon, the Ecotourism and Environmental Sustainability Support Program for Tourism (Proecotur) was the first public tourism policy to place Conservation Units in a central role in planning the development of the activity in the region. Based on the case studies, we identified that tourism in Conservation Units in Legal Amazon has been organized from the following subjects: state tourism agencies; municipalities, especially through their tourism or environment departments; Conservation Unit's managing bodies; drivers/guides; tourism agencies; hosting and food media, often integrated; some communities; and NGOs. Once concluded the research, we defend the thesis that tourism in Conservation Units in the Legal Amazon has happened from disjointed actions involving State, civil society and the private sector, which has provoked the non-fulfillment of the role of this activity in relation to the public use of these protected areas.

Keywords: Amazônia Legal. Conservation Units. Protected Areas. Tourism. Public Use.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Sedes Municipais e Malha Rodoviária da Amazônia Legal	67
Figura 2 – Mapa com os Circuitos Integrados de Turismo propostos pela OTC (2017)	75
Figura 3- Percentual (%) de investimentos previstos para o I PTA (1980 – 1985)....	78
Figura 4 - Oferta Turística (diagnóstico) da Amazonia Legal organizada em Polos Turísticos e Centros Turísticos (I PTA).....	81
Figura 5 - Mapa dos Polos Turísticos do II PTA (1992)	90
Figura 6 - Gráfico com percentual (%) das metas financeiras do II PTA (1992-1995)	92
Figura 7 - Gráfico com percentual das metas financeiras do II PTA (1997)	99
Figura 8 - Estrutura organizacional do Grupo Técnico Operacional – GTO dos estados da Amazônia Legal no âmbito do Proecotur	103
Figura 9 - Temas propostos para os cursos no programa de capacitação do Proecotur	105
Figura 10 - Mapa dos Polos Ecoturísticos do Proecotur (2009).....	106
Figura 11 – Estágio de Desenvolvimento Turísticos das Cidades priorizadas no documento Estratégias de Turismo Sustentável da Amazônia Legal do Proecotur (2009)	108
Figura 12 - Mapa dos Polos Ecoturísticos do Proecotur (2009).....	112
Figura 13 - Conjunto de ações a curto, médio e longo prazo do PNT em Ação e seus objetivos.....	116
Figura 14 - Chegada de turistas internacionais ao Brasil, por via de acesso e continente de origem, em 2019	119
Figura 15 - Chegada de turistas internacionais aos estados da Amazônia Legal por meio de transporte utilizado em 2019	122
Figura 16 - Voos internacionais regulares para os estados da Amazônia Legal.....	124
Figura 17 - Interesse dos turistas internacionais que viajaram por motivação de lazer ao Brasil em 2019	125
Figura 18 - Interesse dos turistas internacionais que viajaram por motivo de lazer para os estados do Amazonas e Pará em 2019.....	126
Figura 19 - Emissão e Recepção de turistas domésticos, por unidade da federação (UF), por mil unidades, em 2019	127
Figura 20 - Interesse dos turistas domésticos de lazer em visitar a Amazônia Legal em 2019.....	127
Figura 21 - Interesse dos turistas domésticos de lazer em visitar a Amazônia Legal, por estado, por mil unidades, em 2019	128
Figura 22 - Meios de Transporte Utilizados em Viagens Domésticas para a Amazônia Legal em 2019 (mil unidades)	130

Figura 23 - Voos domésticos para os estados da Amazônia Legal - 2019	131
Figura 24 - Número de leitos hoteleiros nos estados da Amazônia Legal	132
Figura 25 - Mapa das Unidades de Conservação brasileiras com identificação da Amazônia Legal	134
Figura 26 - Percentual do território das UCs por bioma na Amazônia Legal	137
Figura 27 - Quantidade de Unidades de Conservação da Amazônia Legal por área (ha) - 2021	138
Figura 28 - Unidades de Conservação onde o turismo está sendo mais divulgado/comercializado	143
Figura 29 - Mapa de localização e acesso a Mateiros (TO).....	148
Figura 30 - Dunas do Parque Estadual Jalapão	150
Figura 31 - Trilha da Serra do Espírito Santo	150
Figura 32 – Entrada da comunidade Mumbuca.....	151
Figura 33 - Loja de artesanato de capim-dourado na Comunidade Mumbuca	151
Figura 34 - Cachoeira do Formiga.....	152
Figura 35 - Fervedouro do Ceixa.....	152
Figura 36 - Número de visitantes da Dunas do Parque Estadual do Jalapão em 2019	153
Figura 37 -Gráfico com o fluxo de visitação nas Dunas do Parque Estadual do Jalapão - 2012 a 2019	154
Figura 38 - Nível de implementação das Ações Gerenciais Gerais (AGG) Internas e Externas do Uso Público do PE Jalapão (2019).....	155
Figura 39 - Gráfico com a previsão para o investimento total do PDITS Polo Jalapão	162
Figura 40 - Base de Monitoramento das Dunas	170
Figura 41 - Estrada para as Dunas com porteira para controle de acesso	170
Figura 42 - Perfil dos turistas segundo agências de viagem – nuvem de palavras. 177	
Figura 43 - Base do ICMBIO na comunidade de São Domingos - Flona Tapajós ..	187
Figura 44 - Localização e acesso às comunidades de São Domingos, Maguari e Jamaraquá - Flona Tapajós	188
Figura 45 - Painel Geral de Implementação dos Eixos Programáticos	189
Figura 46 - Implementação do Plano de Manejo da Flona Tapajós (2019).....	192
Figura 47 - Zoneamento da Floresta Nacional do Tapajós	193
Figura 48 - Número de visitantes da Flona Tapajós (2012 a 2019)	194
Figura 49- Principais atrativos da Comunidade Jamaraquá: extração de copaíba na Trilha do Piquiá, Igarapé Terra Preta e Loja de artesanato de látex.....	195

Figura 50 - Principais atrativos da Comunidade Maguari: raízes expostas (sapopema) da Vovozona na Trilha da Vovó Samaúma e peça de couro ecológico em processo artesanal de fabricação.....	195
Figura 51 - Principais atrativos da Comunidade de São Domingos: entrada da Trilha Selva do Curupira e praia em frente à comunidade	196
Figura 52 - Centro de Atendimento ao Turista (CAT) - Comunidade de Jamaraquá	199
Figura 53 - Mapa dos Atrativos Naturais do Pólo Tapajós (2009)	207
Figura 54 - Arcos de formação do Programa Universidade Vivalá	213
Figura 55 - Infraestrutura nas trilhas das comunidades: corda de apoio em área de declividade, deck para banho em igarapé e mirante	215
Figura 56 - Pousada na comunidade Jamaraquá	216
Figura 57 - Redário na comunidade São Domingos	216

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Categorias de Manejo e Grupos de Proteção do SNUC.....	35
Quadro 2- Zoneamento e grau de intervenção da visitação Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais (2018) em relação às categorias de manejo de UC do SNUC.....	43
Quadro 3 - Panorama do zoneamento e programas de manejo para UCs previstos em normativa (1979 a 2018)	45
Quadro 4 - Publicações temáticas (governo federal) relacionadas com a visitação em UCs.....	51
Quadro 5 - Unidades de Conservação federais e a concessão dos serviços de apoio à visitação.....	55
Quadro 6 - Destinos de turismo comunitário do Brasil registrados na Redturs	60
Quadro 7 - Participação das comunidades no turismo e suas principais características.....	61
Quadro 8 - Implantação de Áreas Especiais de Interesse Turístico – AEIT previstas no I PTA.....	82
Quadro 9 - Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEIT) propostas no I PTA e UCs pré-existentes e criadas durante e após o plano	85
Quadro 10 - Polos Turísticos Potenciais do II PTA (destaque em negrito para as UCs)	91
Quadro 11 - Proposições das Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEIT) do I PTA e dos Polos Turísticos do II PTA com possíveis áreas coincidentes destacadas em negrito.....	93
Quadro 12 - Objetivos e ações das fases I e II do Proecotur, com destaque (em negrito) para as medidas relacionadas com as Áreas Protegidas	102
Quadro 13 – Estágio de Desenvolvimento Turísticos das Cidades priorizadas no documento Estratégias de Turismo Sustentável da Amazônia Legal do Proecotur (2009)	107
Quadro 14 - UCs destacadas no diagnóstico e selecionadas nas estratégias do Proecotur de acordo com os Polos Ecoturísticos (2009)	110
Quadro 15- Ranking de chegada de turistas internacionais ao Brasil, por continente de residência permanente (2018- 2019).....	119
Quadro 16 - Ranking dos 10 países de residência dos turistas que mais visitaram o Brasil (2018- 2019).....	120
Quadro 17 - Chegada de turistas internacionais aos estados da Amazônia Legal, por continente de residência permanente (2018- 2019)	121
Quadro 18 - Ranking dos 10 países de residência dos turistas que mais visitaram os estados da Amazônia Legal (2018- 2019).....	123
Quadro 19- Viagens nacionais realizadas por principal Grande Região de destino e Grande Região de origem em 2019 (mil unidades)	129

Quadro 20 - Visitação em Unidades de Conservação Federais da Amazônia Legal (2020)	133
Quadro 21 - Unidades de Conservação da Amazônia Legal (2021).....	136
Quadro 22 - Operadora de Turismo associadas à Braztoa que comercializam roteiros em UCs na Amazônia Legal brasileira	140
Quadro 23 - UCs na Amazônia onde o turismo é estimulado (2019).....	141
Quadro 24 - Quadro-síntese da aplicação de critérios para seleção de estudo de caso	145
Quadro 25 - Categoria de Unidades de Conservação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) do Tocantins.....	147
Quadro 26 - Zoneamento do Parque Estadual do Jalapão.....	149
Quadro 27 - Ações Proecotur no Tocantins de acordo com os componentes contratuais	157
Quadro 28 - Organizações governamentais e não governamentais relacionadas com o Uso Público no Parque Estadual do Jalapão.....	159
Quadro 29 - Atribuição das principais organizações relacionadas com o Uso Público no PE Jalapão.....	160
Quadro 30 - Previsão de investimentos do Prodetur para os primeiros 18 meses de implementação do PDITS Polo Jalapão	163
Quadro 31 - Metas do Plano de Marketing do Polo Jalapão	164
Quadro 32 - Plano de Ação do Conselho Consultivo do Parque Estadual do Jalapão - Copej - 2019/2021	173
Quadro 33 - Projeto Costurando o Turismo de Base Comunitária e a Valorização da Cultura Tradicional em Mumbuca.....	181
Quadro 34 - Subprogramas e ações estratégicas do Programa de Uso Público da Flona Tapajós	191
Quadro 35 - Organizações governamentais e não governamentais relacionadas com o Uso Público no Parque Estadual do Jalapão.....	202
Quadro 36 - Atribuição das principais organizações relacionadas com o Uso Público na Flona Tapajós	203
Quadro 37 - Recursos orçados para o Pará, no PROECOTUR, para o período de 2000 a 2003.....	205
Quadro 38 - Produtos estrela do Polo Tapajós.....	209

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAEPM	Associação de Artesãos Extrativistas do Povoado do Mumbuca
ADETUC	Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa
AEIT	Áreas Especiais de Interesse Turístico
AGG	Ações Gerenciais Gerais
AJACA	Associação Jalapoeira de Condutores Ambientais
ANAC	Agência Nacional da Aviação Civil
AP	Áreas Protegidas
APA	Área de Proteção Ambiental
ASCED	Associação de Moradores Produtores Rurais e Extrativistas de São Domingos do Rio Tapajós
ASCOMART	Associação Comunitária de Moradores e Produtores Rurais e Extrativistas de Maguari - Rio Tapajós
ASMORJA	Associação de Moradores e Produtores Rurais e Extrativistas da Comunidade de Jamaraquá - Rio Tapajós
ATTR	Associação Tocantinense de Turismo Receptivo
ATUFA	Associação de Turismo Fluvial de Alter do Chão
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRAZTOA	Associação Brasileira das Operadoras de Turismo
CADASTUR	Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos
CAT	Centro de Atendimento ao Turista
CCDRU	Contrato de Concessão do Direito Real de Uso
CIECOTUR	Centro de Interpretação Ecoturística
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
COMATUR	Conselho Municipal de Turismo e Meio Ambiente de Mateiros
COPEJ	Conselho Consultivo do Parque Estadual Jalapão
CT	Centros Turísticos
ENCEA	Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação
ESEC	Estação Ecológica
FCFT	Federação das Organizações e Comunidades Tradicionais da Flona do Tapajós
FUNATURA	Fundação Pró-Natureza
GTC/AMAZÔNIA	Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para a Amazônia Legal
GTO	Grupo Técnico Operacional
I PND	I Plano Nacional de Desenvolvimento
IAT	Índice de Atratividade Turística
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
III PND	III Plano Nacional de Desenvolvimento
IN	Instrução Normativa
MICT	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo

MMA	Ministério do Meio Ambiente
MTUR	Ministério do Turismo
MTUR	Ministério do Turismo do Brasil
NATURATINS	Instituto Natureza do Tocantins
NBV	Número Balizador da Visitação
ONG	Organizações Não Governamentais
PARATUR	Companhia Paraense de Turismo
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PI	Proteção Integral
PLANTUR	Plano Nacional do Turismo
PN	Parque Nacional
PNAD CONTÍNUA	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNT	Política Nacional de Turismo
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POLAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PRODETUR	Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo
PROECOTUR	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo da Amazônia
Legal	
Promanejo	Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia
PSA	Projeto Saúde e Alegria
PT	Polos Turísticos
RDS	Desenvolvimento Sustentável
REBIO	Reserva Biológica
REDTURS	Red de Turismo Comunitario de America Latina
RESEX	Reservas Extrativistas
RPPN	Reservas Particulares do Patrimônio Natural
SCA	Secretaria de Coordenação da Amazônia
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio Micro e Pequena Empresa
SECTAM	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SEDEMATUR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Turismo de Mateiros
SEMAT	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Belterra
SETUR-PA	Secretaria de Estado de Turismo do Pará
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TBC	Turismo de Base Comunitária
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TFT	Terminal Fluvial Turístico
TRC	Turismo Rural Comunitário
TRR	Termo de Reconhecimento de Risco
UC	Unidades de Conservação
UF	Unidade da Federação
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
US	Uso Sustentável
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
1. O USO PÚBLICO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO BRASILEIRAS: ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E REGULATÓRIOS	27
1.1. A institucionalização do Uso Público na gestão das UCs brasileiras	27
1.1.1 As UCs no Brasil e a sua relação com o Turismo	27
1.1.2. A normatização do uso público em UCs	38
1.2. Gestão do uso público em UCs: da concessão à organização comunitária 52	
1.2.1. Concessão dos serviços de apoio à visitação.....	52
1.2.2. Organização a partir do Turismo de Base Comunitária	59
2. TURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA LEGAL.....	67
2.1. A inserção das UCs da Amazônia Legal nas políticas federais de turismo: uma análise a partir da década de 1970	68
2.1.1. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento e o Tratado de Cooperação Amazônica	69
2.1.2. Os Planos de Turismo da Amazônia	76
2.1.3. O Proecotur e o contexto das políticas nacionais de turismo.....	94
2.1.4. Os Planos Nacionais de Turismo.....	114
2.2. O Mapa do Turismo nas UCs da Amazônia Legal: seleção espacial para mercantilização do Uso Público	118
2.2.1. O Turismo na Amazônia Legal	118
2.2.2. UCs e Turismo na Amazônia Legal	134
3. O PARQUE ESTADUAL DO JALAPÃO	146
3.1. Aspectos gerais sobre o PE Jalapão e o seu uso público	146
3.2. O Proecotur e as primeiras propostas de planejamento turístico para o PE Jalapão	156
3.3. A organização do Turismo no PE Jalapão	159
3.3.1. A promoção e o desenvolvimento do Turismo no Polo Jalapão.....	161
3.3.2. A gestão do Uso Público no PE Jalapão	165

3.3.3 As ações e reivindicações do município de Mateiros.....	174
3.3.4. A operacionalização do Turismo: agências, condutores e guias.....	176
3.3.5. A comunidade Mumbuca e a proposta do Turismo de Base Comunitária	180
3.4. Considerações sobre a organização do Turismo no PE Jalapão	182
4. A FLORESTA NACIONAL DO TAPAJÓS	186
4.1. Aspectos gerais sobre a Flona Tapajós e o seu uso público.....	186
4.2. O Promanejo, o Projeto Saúde e Alegria e as primeiras iniciativas para o turismo nas comunidades da Flona	197
4.3. A Organização do turismo na Flona Tapajós	202
4.3.1. A promoção e o desenvolvimento do Turismo no Polo Tapajós	204
4.3.2. A operacionalização do turismo: o órgão gestor, as comunidades e os apoiadores	210
4.4. Considerações sobre a organização do Turismo na Flona Tapajós.....	217
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	220
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	225
APÊNDICE A – Autorização para realização de pesquisa no Parque Estadual Jalapão	243
APÊNDICE B - Autorização para realização de pesquisa na Floresta Nacional do Tapajós.....	245
APÊNDICE C – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) 247	
APÊNDICE D – Roteiros de Entrevista utilizado durante pesquisa de campo no Parque Estadual do Jalapão	248
APÊNDICE E – Roteiros de Entrevista utilizado durante pesquisa de campo na Floresta Nacional do Tapajós	252

INTRODUÇÃO

Como amplamente sabido, as Áreas Protegidas (AP) foram estabelecidas como estratégia para a conservação da biodiversidade e dos serviços ambientais nelas existentes, além disso, possibilitam, em alguns casos, conciliar a ocupação humana com sua conservação, assegurando o modo tradicional de vida e incentivando a relação sustentável com o meio ambiente.

De acordo com Dudley (2008), boa parte dessas áreas constitui-se de ecossistemas naturais ou quase naturais, com diferentes graus de intervenção, registrando a relação entre as atividades humanas e a natureza no decorrer do tempo, além de guardarem acontecimentos históricos relevantes para a humanidade. No Brasil, dentre as AP existentes estão as Unidades de Conservação (UCs), juntamente com as Terras Indígenas e os Territórios Quilombolas (BRASIL, 2006a).

As UCs possuem o objetivo comum de conservação da natureza e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) estabelece que sua gestão é basicamente de responsabilidade do poder público¹. Elas são divididas em dois grandes grupos: Proteção Integral (PI) e Uso Sustentável (US), subdivididas em 12 categorias de manejo, das quais cinco são de PI e sete de US (BRASIL, 2000).

Analisando-se a Lei do SNUC, identifica-se que a visitação pública é uma possibilidade para todas essas 12 categorias de manejo de UCs, em alguma medida, o que abre possibilidades para o desenvolvimento da atividade turística no âmbito desses espaços protegidos.

O turismo vem sendo bastante discutido enquanto possibilidade para promover o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, contribuir com a conservação das UCs. De acordo com Pinto *et al.* (2019), a atividade turística vem sendo adotada enquanto “estratégia socioeconômica sustentável” para essas áreas, na tentativa dos governos de inserirem em suas agendas atividade consoantes com o discurso ambiental internacional vigente.

Como destacam Furlan *et al.* (2009, p. 2), “ao abordarmos as relações entre populações humanas e Áreas Protegidas, tratamos fundamentalmente das relações entre a sociedade civil e Estado e a crise socioambiental vigente”. No caso da

¹ Exceção para o caso das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, que são de domínio privado, mas que devem ser regidas de acordo com a Lei do SNUC.

atividade turística, existe ainda o mercado tensionando essa relação a partir de seus interesses em explorar os atributos naturais e culturais dessas áreas.

Nesse contexto, a Amazônia Legal coloca-se como um campo fértil para se pensar e discutir essa relação, tanto por abrigar 53,5% do território nacional protegido por UCs, o que demonstra seu importante papel na conservação ambiental nacional, quanto pelo fato de que os fluxos de turistas para a região – e para essas UCs – ainda são baixos em relação ao contexto do país e existem diversos sujeitos atuando na organização da atividade na região.

O interesse por esse tema surgiu no ano de 2009, durante o trabalho de coordenação do Programa de Uso Público de um parque e de uma Área de Proteção Ambiental localizados no sudeste paraense². Desde então, nos quase seis anos à frente da gestão dessas duas UCs; durante os estudos no âmbito do mestrado³, entre 2011 e 2013; na carreira docente, a partir de 2014⁴; e no desenvolvimento desta pesquisa de doutorado, desde 2017, tem sido realizado um esforço de aproximação com o tema, especialmente no âmbito da Amazônia.

O que se tem percebido sobre a discussão sobre o turismo em unidades de conservação, a partir das vivências na gestão de UCs e no âmbito acadêmico, é que a ênfase no discurso e na proposição da atividade para as UCs ainda está assentada sob o paradigma que se criou em torno dos impactos econômicos positivos que a atividade pode gerar, sem uma reflexão crítica acerca dos demais aspectos que permeiam o desenvolvimento da atividade em áreas ambientalmente protegidas.

Para além dos impactos econômicos – que não são apenas positivos – existe uma série de impactos ambientais, sociais e culturais que o turismo pode e tem causado onde se desenvolve. Então por que ainda se usa tão recorrentemente esse discurso centrado nos impactos econômicos positivos? Por que isolar um possível aspecto positivo para representar uma atividade que carrega consigo uma complexidade infinitamente maior?

Diante disso, e parafraseando a epígrafe deste trabalho de pesquisa, acredita-se que é preciso deixar de olhar apenas para a frente, sob essa hipnose de um “turismo tábua de salvação”. É necessário olhar para trás e refletir sobre os

² Parque Estadual Serra dos Martírios/Andorinhas e Área de Proteção Ambiental de São Geraldo do Araguaia

³ Mestrado Profissional em Gestão de Área Protegidas da Amazônia (MPGAP) cursado no Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA)

⁴ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA) - Campus Bragança

aprendizados que já se têm sobre o turismo em UCs na Amazônia. É preciso olhar para os lados e observar quem tem se beneficiado com a atividade nos lugares onde ela já se encontra em estágios mais avançados de organização. Enfim, é preciso olhar para a complexidade de fatores que permeiam o turismo nesses espaços protegidos.

Já existem estudiosos fazendo frente a esse olhar mais atento ao desenvolvimento do turismo em UCs, a exemplo de Irving (2002; 2009), Furlan et al. (2009), Simonetti e Nascimento (2012), Pinto (2017), Pinto *et al.* (2019), Barbosa e Campos (2019) e Sansolo (2020). Acredita-se que é fundamental fortalecer essas discussões e interiorizá-las cada vez mais no território amazônico.

Foi em meio a essas reflexões que surgiram as perguntas-problema que orientaram a presente tese: como se tem organizado o turismo em Unidades de Conservação na Amazônia Legal em relação ao uso público dessas áreas? Quais os sujeitos que protagonizam esse processo e quais os papéis que têm cabido a cada um deles?

No intuito de responder a esses questionamentos, formulou-se como objetivo geral da pesquisa analisar como se tem organizado o turismo em UCs na Amazônia Legal, considerando o uso público dessas áreas e os papéis desempenhados pelos diferentes sujeitos envolvidos, a partir do estudo de caso de duas UCs.

Esses objetivos gerais desdobraram-se em quatro objetivos específicos: (i) analisar como se deu a evolução normativa do uso público nas UCs brasileiras; (ii) identificar de que modo o turismo se insere no uso público de UCs da Amazônia Legal; (iii) analisar a atuação dos sujeitos envolvidos com o desenvolvimento do turismo em UCs na Amazônia Legal a partir dos estudos de caso do Parque Estadual do Jalapão e da Floresta Nacional do Tapajós.

Como recursos metodológicos foram adotados a revisão bibliográfica e o estudo de caso. A pesquisa bibliográfica deu-se por meio da revisão de literatura acadêmica e técnica sobre o turismo em unidades de conservação em sua interseção com a Amazônia Legal.

O estudo de caso foi realizado por meio de pesquisa de campo em duas UCs da Amazônia Legal. Para definir as UCs quem comporiam o estudo de caso, buscou-se investigar aquelas mais divulgadas com fins ao chamamento de visitantes por: (i) órgãos públicos; (ii) operadoras de turismo, (iii) plataforma com informações para

viajantes que planejam suas próprias viagens; e (iv) organizações não governamentais⁵.

Foram consultadas um total de 53 organizações, dentre as quais: 21 órgãos públicos, uma plataforma de viagens, 32 operadoras de turismo e uma rede internacional de turismo de base comunitária.

Em um universo das 399 UCs presentes na Amazônia Legal no ano de 2019⁶, 36 foram identificadas nesse levantamento. Dentre elas foram priorizadas as que eram divulgadas por pelo menos três tipos diferentes de organizações, possuíam plano de manejo e estudo sobre o seu uso público, que apresentavam maior fluxo de visitantes e maior infraestrutura de apoio à visitação.

Outro critério adotado para a definição dos casos a serem estudados foi a consideração de uma UC do grupo de Proteção Integral (PI) e outra do grupo de Uso Sustentável (US). A partir desses critérios, definimos o escopo empírico de nossa análise com o Parque Estadual do Jalapão e a Floresta Nacional do Tapajós, respectivamente.

Durante a pesquisa de campo foram realizadas entrevistas semiestruturadas, que segundo Marconi e Lakatos (2011) são uma conversa face a face, metodologicamente planejada para fins de obtenção de informações necessárias junto ao entrevistado. Além disso, foi empregada a técnica de observação, que segundo esses autores visa utilizar os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade, não consistindo apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar.

A primeira incursão a campo foi para o Parque Estadual do Jalapão (PE Jalapão), de 02 a 16 de junho de 2019, quando foram realizadas 14 entrevistas com: cinco servidores do órgão gestor da UC; um servidor do órgão responsável pela gestão do turismo no estado do Tocantins; um servidor do órgão responsável pela gestão do turismo no município de Mateiros; dois representantes de associações relacionadas com o turismo no PE Jalapão; e cinco agências de viagem.

A segunda incursão foi para a Floresta Nacional do Tapajós (Flona Tapajós), realizada entre 04 e 16 de novembro de 2020. Ela ocorreu em meio à pandemia da Covid-19, pouco tempo depois da reabertura da UC, que passou cerca de seis meses

⁵ Esses dados foram levantados em 2019 e subsidiaram a posterior seleção das UCs onde foi realizado trabalho de campo, que será abordado no capítulo III.

⁶ Em 2021 o número de UCs na Amazônia Legal é de 429.

fechada para a visitação pública⁷. Na ocasião, foram respeitados todos os protocolos recomendados, como o distanciamento social, o uso de máscara e a devida higienização das mãos com álcool em gel 70°.

Durante o trabalho de campo entrevistou-se nove pessoas presencialmente e, depois, mais duas por videoconferência (dias 19/11 e 01/12), totalizando 11 entrevistados, sendo: um servidor do órgão gestor da UC; um servidor do órgão responsável pela gestão do turismo no estado do Pará; um servidor do órgão responsável pela gestão do turismo do município de Belterra; dois representantes de organização não governamental que atua na região; três representantes de associações comunitárias; e três operadoras/agências de viagem.

Nas duas UCs foi solicitada e concedida autorização formal pelo órgão gestor para realização do trabalho de campo (Apêndices A e B). No total, foram realizadas 25 entrevistas semiestruturadas (roteiros nos apêndices D e E), gravadas com auxílio de *smartphone*, mediante a permissão desses interlocutores. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice C), autorizando o uso das informações para fins acadêmicos.

Nas citações ao longo do texto, os nomes dos entrevistados foram ocultados com o intuito de resguardá-los e substituídos pelas denominações: Técnico, Liderança e Agência, seguidas de um numeral estabelecido a partir da ordem cronológica de realização das entrevistas em cada uma das UCs.

Os entrevistados denominados como Técnicos são os servidores públicos dos órgãos gestores da UCs, dos órgãos estaduais e municipais que atuam na gestão do turismo em sua respectiva esfera, bem como os funcionários de Organizações Não Governamentais (ONGs) que desenvolvem projetos ligados ao uso público das UCs.

Os entrevistados identificados como Lideranças são os representantes de associações relacionadas ao uso público nas UCs, sejam de comunitários, de condutores, de guias ou mesmo de agências/operadoras de turismo (representação coletiva deles). Aqueles identificados como Agência, são representantes de agências de viagem e/ou operadoras de turismo, entrevistados individualmente.

Uma vez realizada a pesquisa ao longo dos últimos quatro anos, defendemos aqui a tese de que a organização do turismo em UCs da Amazônia Legal tem acontecido a partir de ações desarticuladas entre o governo, a sociedade civil e o setor

⁷ Período de 17 de março a 24 de setembro do ano de 2020.

privado, o que tem ocasionado o não cumprimento do papel da atividade em relação ao uso público das UCs, como será demonstrado nas páginas que se seguem.

Os dados obtidos em campo foram analisados à luz da discussão teórica empreendida e os resultados desta pesquisa estão organizados em três capítulos. O primeiro capítulo analisa o conjunto de atos e normas que institucionalizaram o uso público nas UCs brasileiras e que orientam a gestão do tema, bem como os modelos de gestão do uso público que têm sido mais debatidos e defendidos para essas áreas, especialmente a concessão e o turismo de base comunitária.

O segundo capítulo analisa as principais políticas de turismo direcionadas para a Amazônia Legal, abordando a maneira como elas influenciaram na organização dessa atividade nas UCs da região e apresenta um panorama do turismo nas UCs da Amazônia Legal.

O terceiro e o quarto capítulos apresentam os estudos de caso, o Parque Estadual do Jalapão e a Floresta Nacional do Tapajós, respectivamente, ressaltando os principais sujeitos envolvidos na organização do turismo nessas áreas e os papéis desempenhados por eles no planejamento e na implementação dessa atividade e no uso público dessas UCs.

Cabe destacar que o desafio de se buscar uma abordagem macrorregional nesta pesquisa deu-se em função de carência de estudos dessa magnitude sobre o tema proposto, dado os desafios postos pela dificuldade de acesso a esse território, que guarda em suas dimensões proporções continentais.

Deste modo, esta pesquisa tem o potencial de desvelar aspectos importantes sobre a relação entre Turismo e Unidades de Conservação na Amazônia Legal, com foco no Uso Público e levantando questões e apontamentos sobre como as políticas públicas de turismo alcançaram as UCs e quais os arranjos que estão sendo desenvolvidos em prol do turismo nessas áreas, especialmente a partir dos estudos de caso empreendidos.

1. O USO PÚBLICO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO BRASILEIRAS: ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E REGULATÓRIOS

1.1. A institucionalização do Uso Público na gestão das UCs brasileiras

1.1.1 As UCs no Brasil e a sua relação com o Turismo

A primeira Unidade de Conservação (UC) criada oficialmente no Brasil foi o Parque Nacional (PN) de Itatiaia, no ano de 1937. Sua concepção fundamentou-se no ideal de criação de espaços para manter a vida selvagem (*wilderness*) que permeou a criação do PN de Yellowstone, em 1872, nos Estados Unidos, e que influenciou a criação das primeiras UCs brasileiras (DIEGUES, 2008).

A escolha do nome Parque Nacional veio da união do termo “parque”, que significa uma área destinada ao lazer da população, com o termo “nacional”, que remete a algo de propriedade da nação e protegido pelo governo. Esta concepção ainda é presente nos sistemas de proteção de áreas naturais em todo o mundo, à exemplo do Brasil (ARAÚJO, 2007).

Embora tenha se tornado um marco para a compreensão de um diferente modo de olhar para essas áreas nos tempos modernos, a institucionalização do PN Yellowstone não foi o primeiro ato tomado pela humanidade com fins à proteção de uma área natural.

Conforme lembram Durojeanni e Pádua (2007), algumas áreas foram protegidas para servir como reservas para caça, pesca e outras atividades na Índia, no ano 252 a.C.; na Indonésia, no ano de 684; e na Inglaterra, em 1084. Em território brasileiro, Medeiros (2006) cita como exemplos o Regimento do Pau-Brasil (1605) e uma Carta Régia datada de 1797, ambos voltados para a proteção de espécies florestais de madeiras nobres (pau-brasil, cedro, mogno, entre outras).

A partir desses exemplos nota-se que antes dessa concepção moderna de proteção de áreas naturais, o ato de proteger estava mais vinculado à criação/manutenção de reserva/estoque de recursos naturais do que à proteção pelos valores estéticos culturais atribuídos a natureza, o que passa a ocorrer apenas após o a primeira Revolução Industrial.

De acordo com Araújo (2007), o adensamento demográfico e a proliferação de ambientes insalubres nas cidades industriais induziram as pessoas a buscarem

nos espaços naturais a contemplação, a reflexão e o isolamento espiritual. Ao mesmo tempo, a destruição imposta a essas áreas com fins ao fornecimento de matéria-prima para as cidades industriais, reforçou a ideia de preservar os aspectos naturais e paisagísticos de fragmentos delas.

Alfredo (2001) explica que as cidades industriais, no processo de formação econômica capitalista, expõem de modo contundente a constituição de duas esferas da vida: a do natural e a do artificial. Para o autor, é essa separação que cria as condições para o turismo desenvolver-se no seu modo contemporâneo, ou seja, como um meio de retorno ao natural, o qual já não seria mais experienciado na vida artificial criada nos espaços urbanos.

Segundo Diegues (2008), os parques brasileiros foram criados sob o entendimento de estes serem áreas com atratividade significativa para servirem como espaços de recreação e educação ambiental, voltados para a população externa à unidade, sem se considerar os indígenas, ribeirinhos, pescadores e coletores que nela habitavam.

Essa afirmação de Diegues (2008) pode ser constatada ao se analisar o Decreto N.º 1.713, de 14 de junho de 1937, que criou o PN de Itatiaia, onde notam-se dois aspectos importantes dessa questão: (1) a determinação de exclusão da população residente na área, por meio de desapropriação de seus lotes; e (2) a ênfase à atividade turística como uma das motivações para a sua criação, como se observa:

Considerando que, por essas circunstâncias, a região em que está localizada a referida Estação Biológica, deve ser transformada em Parque Nacional, para que possa ficar perpetuamente conservada no seu aspecto primitivo e atender às necessidades de ordem científicas decorrentes das ditas circunstâncias;

Considerando que, tendo sido alienados a particulares pequenos lotes de terras encravados nas que foram conservadas na posse e domínio pleno da União, torna-se imprescindível que tais lotes voltem a êsse domínio, para que as terras ocupadas pelo Parque não sofram soluções de continuidade prejudiciais aos seus objetivos;

Considerando que, além das suas finalidades de caráter científico, é preciso atender também às de ordem turística, que se apresentam em condições de fazer do Parque um centro de atração para viajantes, assim nacionais como estrangeiros;

Considerando que, por se tratar de terras do patrimônio nacional, onde existem benfeitorias e pessoal técnico especializado, que integram a atual Estação Biológica de Itatiaia, dependência do Jardim Botânico, **a localização na dita Estação de um Parque Nacional poderá ser realizada com grande economia para os cofres da União e iniciais vantagens para as realizações científicas e turísticas a serem encetadas;**

Considerando que, ouvido o Conselho Florestal Federal sobre a conveniência da localização na Estação Biológica de Itatiaia de um Parque Nacional, foi o mesmo de parecer favorável à iniciativa do Govêrno nesse sentido;

Considerando que essa localização importa ao mesmo tempo, em proteção á natureza, auxílio às ciências naturais, incremento das correntes turísticas e reserva, para as gerações vindouras, das florestas existentes, ou sejam todos os objetivos, reunidos simultâneamente, que justificam a criação de Parques Nacionais. (BRASIL, 1937, p. 01, negrito nosso)

Em relação a esse primeiro aspecto, ou seja, a exclusão de populações residentes no local em função da criação de UCs, Bensusan (2006) aponta tratar-se de um processo que gera ruptura cultural e muito sofrimento, pois o conhecimento tradicional dessas populações não é universal e sim vinculado ao local onde foi concebido e desenvolvido. Segundo a autora, é possível que esse saber tradicional, como o uso de plantas medicinais e a agricultura, não sirvam para outro contexto e que ele seja perdido a partir dessa mudança.

Além disso, Bensusan (2006) lembra que as populações que preservaram a biodiversidade das áreas em que muitas vezes viveram por gerações, ficam ameaçadas de serem desalojadas em função da criação de UCs. A mesmo tempo, as populações que optaram pela degradação do ambiente seguem onde se fixaram, e ainda se beneficiam dos serviços ecológicos das áreas que foram protegidas pelas primeiras.

Esse tipo de estratégia de conservação pautada na separação entre o homem e o meio natural foi muito forte no Brasil quando da criação de suas primeiras UCs e, ainda hoje, é pregada pela corrente de pensamento denominada por Diegues (2008)

como preservacionista. Entretanto, o autor destaca que esse não é o único modo de se olhar para essas áreas, pois existe também a corrente conservacionista:

[...] se a essência da “conservação dos recursos” é o uso adequado e criterioso dos recursos naturais, a essência da corrente oposta, a preservacionista, pode ser descrita como a reverência à natureza no sentido da apreciação estética e espiritual da vida selvagem. (DIEGUES, 2008, p. 32)

Essas duas correntes de pensamento, ainda nos tempos atuais constituem sistemas de conservação mundo afora e, no caso brasileiro, podem ser notadas na divisão das categorias de manejo de UC previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000) em dois grandes grupos: o de proteção integral, alinhado aos ideais preservacionistas; e o de uso sustentável, pautado em objetivos mais ligados ao pensamento conservacionista.

De acordo com Mercadante (2001), desde 1988, quando o então Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) encomendou a elaboração de um anteprojeto de lei do SNUC para Fundação Pró-Natureza (Funatura), até o ano de 2000, quando foi aprovado, houve muito debate, discussões, polêmicas e alterações no texto, protagonizados por ambientalistas das duas correntes (preservacionista e conservacionista)⁸, buscando garantir na lei a materialização das categorias de manejo de UC que defendiam. Para o autor, a visão preservacionista prevaleceu.

Entretanto algumas categorias de manejo de UC de Uso Sustentável representam peculiaridades do contexto brasileiro, citando como exemplo as Reservas Extrativistas (Resex) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), duas categorias de manejo que surgiram para atender reivindicações ligadas aos povos da Amazônia brasileira.

A Resex surgiu como um modelo estruturado a partir da base, ligado à luta dos seringueiros acreanos contra a expansão da pecuária, cuja liderança mais emblemática foi Chico Mendes. Eles reivindicavam o direito de viver e se subsistir em seu território, a partir de atividades tradicionais extrativistas. Já a RDS foi originada de interesses ligados ao Projeto Mamirauá, no Amazonas, por reivindicação de cientistas e comunidade local, como um modelo para substituir o então vigente na área, que era uma Reserva Ecológica estadual e trazia grandes restrições para a população local (MEDEIROS, 2006).

⁸ Além desses dois termos, Mercadante (2001) utiliza também conservacionista tradicional (preservacionista) e socioambientalista (conservacionista).

É importante registrar que, embora tenha ganhado destaque na legislação brasileira, essa discussão não foi exclusiva do país. De acordo com Diegues (2008), em contexto internacional, no Terceiro Congresso Mundial de Parques Nacionais, em 1962, em Bali (Indonésia), foi abordada a relação das populações locais com as Unidades de Conservação, entretanto sem defender claramente a inclusão dessas comunidades nessas áreas ou abordar conflitos decorrentes dessa relação.

Em 1985, foi publicado um número inteiro da revista *Cultural Survival*⁹ intitulado *Parks and People*, onde o editor, Jason W. Clay, introduziu uma série de artigos com críticas a expulsão das populações tradicionais, indígenas e outras das UCs, argumentando que essas áreas deveriam garantir não apenas a sobrevivência dos *habitats*, mas também dos modos de vida tradicionais (DIEGUES, 2008).

No ano seguinte, em 1986, durante a Conferência da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) em Ottawa (Canadá), houve uma recomendação incisiva para que não se provocassem alterações nos modos de vida dos povos tradicionais que decidissem permanecer no interior das UCs e que estes não fossem reassentados em outras áreas sem o seu devido consentimento (DIEGUES, 2008).

De acordo com Bensusan (2006), as áreas protegidas, que foram inicialmente concebidas como locais para a preservação da vida selvagem, ocupam cada vez mais uma posição de vanguarda enquanto espaços de transformação social e econômica. Deste modo, é interessante pensar que essas áreas, dentre as quais as UCs¹⁰, são espaços dinâmicos e que seus próprios papéis e significados vêm se modificando ao longo de sua história na sociedade moderna.

Já em relação ao segundo aspecto destacado por Diegues (2008) a respeito da gênese dos parques brasileiros, ou seja, a ênfase dada à atividade turística como uma das motivações para a sua criação, é curioso destacar que o PN de Itatiaia foi criado com base no Código Florestal de 1934 e, embora o turismo esteja presente na lei de criação do referido parque, a atividade não é mencionada como finalidade de criação de Parques Nacionais, como registra o artigo 9º:

⁹ Revista *Cultural Survival*, vol. 9, n.º 1, fevereiro 1985 (DIEGUES, 2008)

¹⁰ De acordo com Durojeanni e Pádua (2007), o Brasil é o único país do mundo a adotar o termo Unidade de Conservação, sendo Área Protegida o termo mais utilizado internacionalmente. Conforme expresso no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Decreto N.º. 5758/2006), o termo Área Protegida é mais abrangente e engloba: Terras Indígenas, Terras de Quilombo e Unidades de Conservação.

[...] os parques nacionaes, estaduaes ou municipaes, constituem monumentos públicos naturaes, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do paiz, que, por circunstancias peculiares, o merecem (BRASIL, 1934).

A esse respeito, Araújo (2007) esclarece que a proposta de parque nacional cunhada no Código Florestal de 1934 foi baseada no modelo suíço, ainda mais restritivo que o norte-americano, e que não vislumbrava atrair turistas, tendo sua finalidade sobretudo ligada aos estudos científicos.

Indo um pouco mais adiante e observando-se os diplomas legais do PN do Iguazu e do PN da Serra dos Órgãos, ambos criados em 1939 e com base no Código Florestal de 1934, encontra-se menção à visitação, a qual deveria ser posteriormente regulamentada, sendo inclusive mencionada a futura cobrança de taxa para acesso e permanência, como se observa nos trechos abaixo, de seus respectivos decretos-lei:

Art. 5º O Presidente da República baixará Regulamento para o Parque Nacional do Iguassú, no qual serão reguladas a entrada e permanência de excursionistas e estabelecidas taxas módicas de acesso o permanência (BRASIL, 1939a).

Art. 6º O Ministro da Agricultura baixará, oportunamente um Regimento para o Parque Nacional da Serra dos Orgãos, o qual integrará a Secção de Parques Nacionais do Serviço Florestal, ragulando (*sic*) a entrada e permanência de excursionistas e estabelecendo taxas módicas de acesso e permanência (BRASIL, 1939b).

Para Araújo (2007), esse destaque conferido ao turismo nas leis de criação dos primeiros parques brasileiros remete ao fato de o país almejar o então sucesso dos parques estadunidenses em termos de visitação, entretanto, o autor faz a ressalva de que, nos Estados Unidos, já havia condições que favoreciam o desenvolvimento do turismo quando da criação de seus primeiros parques, realidade que não condizia com o contexto do Brasil.

Em se tratando dos aspectos culturais, Araújo (2007) destaca que, ao tempo em que as belezas naturais americanas se consolidaram como importante elemento da identidade nacional estadunidense, reforçando o apoio e adesão da população aos parques nacionais, no Brasil a elite buscava reproduzir costumes e hábitos europeus, especialmente da França, o que não a encaminhou, bem como a população de um modo geral, para um forte movimento de proteção da natureza. Isso reforça a diferença entre o contexto dos dois países.

De toda maneira, o que se nota é que esse entendimento/desejo em relação aos parques acabou refletindo-se mais tarde na legislação ambiental brasileira voltada

à proteção de áreas naturais, como se pode constatar a promulgação da Lei N.º 4.771 de 15 de setembro de 1965, que trata do então novo Código Florestal, que passou a compreender os

Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para **objetivos educacionais, recreativos e científicos**. (BRASIL, 1965, negrito nosso)

Com essa nova definição, o Código Florestal de 1965 institucionalizou na legislação ambiental brasileira a destinação dessas áreas para a visitação pública - além da preservação e da finalidade científica -, especialmente a partir de seus objetivos educacionais e recreativos, o que só veio a ratificar aquilo que já estava grafado nos objetivos de criação de diversos parques brasileiros há quase três décadas, a exemplo dos três primeiros PNs: de Itatiaia (1937), da Serra dos Órgãos (1939) e do Iguaçu (1939).

Além disso, a proibição da exploração dos recursos naturais e a possibilidade de cobrança de ingresso a visitantes nesses parques, representa uma mudança onde, institucionalmente, confere-se às pessoas que frequentam os parques a condição de visitantes e ao meio natural a de local a ser visitado. Com isso, ao invés de moradores, essas áreas passam a admitir prestadores de serviços, em uma transição na qual os visitantes começam a ser vistos/tratados como clientes efetivos ou em potencial.

Não se afirma aqui tratar-se de um fenômeno novo, seja no Brasil ou mundo afora, mas o Código Florestal de 1965 pode ser considerado um marco para esse novo entendimento na relação entre o turismo e os parques nacionais, no âmbito da legislação brasileira voltada para a proteção da natureza.

Esse tipo de processo é discutido por Alfredo (2001), ao analisar que o turismo torna o tempo das pessoas produtivo por meio da fetichização da natureza, mascarando as contradições presentes nessa moderna e contemporânea relação entre a sociedade e a natureza, onde esta deixa de ser pressuposto do processo social para tornar-se produto turístico.

Vale aqui destacar um excerto do plano de manejo do PN de Itatiaia, retirado da síntese da análise da UC, o qual revela esse processo:

Com a criação do Parque Nacional de Itatiaia, as terras do ex-Núcleo Colonial, ainda sob domínio particular, vieram a sofrer certas restrições de uso. Estas restrições acabaram provocando o surgimento de novas características de utilização da área pelos proprietários, que ao longo do

tempo foram abandonando as atividades agrícolas e se dedicando à hotelaria e lazer. Em parte, essas transformações foram incentivadas pela prática dos objetivos de um Parque Nacional, aliada a grande aptidão turística, há muito conhecida da região (IBDF/FBCN, 1982, p. 77).

Nesse sentido, ao se incorporar os valores do pensamento preservacionista na legislação brasileira voltada para a proteção dessas áreas, propiciou-se a institucionalização de um novo espaço para a atuação do mercado: o da exploração econômica da atividade de visitação em unidades de conservação.

Esse processo converge com o que aponta Santos (2017), ao afirmar que o movimento ecológico, ao buscar dar um valor para a natureza, torna-se um dos grandes responsáveis pelo que ele chama de “desnaturalização da natureza”, transformando-a em um verdadeiro sistema de objetos e não mais de coisas.

Esse processo não é exclusivo do território brasileiro. Ao estudar o comanejo do Parque Nacional Cahuita, na Costa Rica, Furlan *et al.* (2009, p. 25) constataram que:

O parque foi decretado sem participação alguma das comunidades tradicionais locais e impôs limites à pesca, atividade fundamental de sobrevivência da população local. Proibiu-se a extração de coral, a caça e a captura de animais, corte de árvores entre outros. O governo passou a interferir no turismo e cobrar ingressos para visitar a região proibindo o acesso dos moradores do lugar. Foi uma expropriação violenta com indenizações para aqueles cujas terras eram reconhecidas. Na área terrestres foram reprimidas as atividades agrícolas tradicionais com a cultura do cacau, de tubérculos como yuca, nhamê e de plantas ornamentais. A repressão as atividades tradicionais foi bastante forte e o incentivo ao turismo também, o que levou a muitas pessoas da comunidade a se engajarem nesta nova atividade [...].

Deste modo, diante da natureza transformada em produto turístico, cria-se uma condição em que as populações que habitam o interior (mesmo que “irregularmente”) e o entorno dessas áreas passam a ter de lidar e adaptar-se a esse contexto, ou explorando de uma nova maneira a natureza, a partir da atividade turística, ou sendo exploradas por terceiros que exploram a atividade na UC, isso quando não são remanejadas dessas áreas, seja de forma direta ou por inanição.

Desse modo, entre o desejado sucesso dos parques americanos e as restrições quanto à moradia e a realização de atividades produtivas impostas pela legislação brasileira para essas áreas, o turismo ficou oficialmente cravado como um novo paradigma para o desenvolvimento das UCs brasileiras. Entretanto, vale ressaltar que isso se dá, *a priori*, no campo da possibilidade, pois como já fora mencionado, o contexto do país é muito diferente do encontrado nos Estados Unidos.

Ainda assim, o paradigma do turismo permeou a Lei do SNUC. Nesse dispositivo legal, conforme anteriormente referido, constam 12 categorias de manejo de UCs, divididas em dois grandes grupos: Proteção Integral (PI), que visa à preservação da natureza por meio do uso indireto dos recursos naturais; e Uso Sustentável (US), que prima pela compatibilização da conservação da natureza com uso direto de parcela dos seus recursos naturais, porém de modo sustentável (BRASIL, 2000). No quadro 01 é possível observar as categorias/grupos mencionados:

Quadro 1- Categorias de Manejo e Grupos de Proteção do SNUC

Grupo de Proteção Integral (PI)	Grupo de Uso Sustentável (US)
I - Estação Ecológica	I - Área de Proteção Ambiental
II - Reserva Biológica	II - Área de Relevante Interesse Ecológico
III - Parque Nacional	III - Floresta Nacional
IV - Monumento Natural	IV - Reserva Extrativista
V - Refúgio de Vida Silvestre	V - Reserva de Fauna
	VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável
	VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural

Fonte: Brasil (2000). Organizado pelo autor (2021).

Analisando-se as 12 categorias de manejo presentes na Lei do SNUC, percebe-se que a visitação pública é admitida em todas elas, pois embora seja inicialmente tratada como proibida na Estação Ecológica (Esec) e na Reserva Biológica (Rebio), no parágrafo 2º do art. 9º e no parágrafo 2º do art. 10, respectivamente, a lei trata a visitação com objetivo educacional como exceção, desde que prevista no plano de manejo ou em regulamento específico.

Deste modo, a visitação na Esec e na Rebio possui apenas caráter mais restritivo em relação às outras 10 categorias de manejo do SNUC, pois admite somente um público com interesses específicos, mas que contempla, por exemplo: turistas ligados ao segmento de Turismo de Estudos e Intercâmbio¹¹; grupos de estudantes; e outros grupos que tenham o objetivo educacional ao visitar a UC.

Ao se debater e aprovar todas essas categorias de manejo de UCs que compõem o SNUC, a visitação foi garantida como objetivo ou como possibilidade para essas áreas. No âmbito da gestão das UCs, a visitação está associada ao programa de manejo denominado geralmente de Programa de Uso Público, que visa planejar,

¹¹ Turismo de Estudos e Intercâmbio constitui-se da movimentação turística gerada por atividades e programas de aprendizagem e vivências para fins de qualificação, ampliação de conhecimento e de desenvolvimento pessoal e profissional (MTUR, 2018a, p. 19)

implementar e avaliar ações voltadas para a instalação de infraestrutura e de serviços de apoio aos visitantes.

De acordo com Pardini (2012, p. 125):

O uso público remete a todo uso que não aquele voltado especificamente à gestão da unidade e realizado pelo seu quadro de colaboradores, sejam eles concursados, contratados ou terceirizados, respeitando-se as especificidades e dinâmica de cada atividade realizada.

Essa definição mais geral é relevante para que se compreenda que o uso público de uma UC contempla os visitantes de um modo geral, sejam turistas, estudantes em práticas acadêmicas, ou moradores do entorno e de cidades vizinhas que frequentam essas áreas para realizar práticas esportivas, contemplar a natureza, tomar banho de mar/rio/cachoeira ou outras atividades geralmente voltadas ao lazer, mas também às práticas espirituais. Por isso, o Programa de Uso Público deve ser pensado para todos esses tipos de visitantes.

Outro ponto central para esse estudo é a compreensão de que:

Na relação entre o Parque e quem o visita, sejam moradores externos, sejam turistas, sejam educandos, o Programa de Uso Público é um instrumento de interpretação e ampliação do conhecimento sobre o Parque e o contexto em que está inserido, pois é no contexto territorial que se torna possível a compreensão sobre os seus significados presentes e atributos naturais, sociais e culturais. (SANSOLO, 2020)

Diante dessas questões, pondera-se que independentemente da motivação que as pessoas possam ter ao buscar esses espaços naturais protegidos (lazer, recreação, atividades acadêmicas, práticas religiosas etc.), é fundamental que elas entrem em contato com esse conhecimento sobre o parque e o seu contexto, possibilitando que o uso público se converta em instrumento de sensibilização para uma conduta ambiental mais sadia nesses e em outros espaços, sejam eles protegidos ou não por lei.

A Organização Mundial do Turismo – OMT define turismo como as atividades realizadas pelas pessoas que viajam para fora de seu ambiente habitual, por menos de um ano consecutivo, motivadas por negócios, lazer, ou outros interesses pessoais, e que não sejam empregadas por uma organização no local visitado (WTO, 2019).

Esta é uma concepção bastante adotada, sobretudo no âmbito governamental, com fins ao planejamento da atividade e a geração de dados e estatísticas sobre ela,

como se pode observar no conceito adotado pelo Ministério do Turismo do Brasil (MTUR):

Conjunto de atividades realizadas por pessoas durante suas viagens e estadias em lugares distintos do seu habitat natural por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios e outros (MTUR, 2018a, p. 30)

São evidentes as limitações desse conceito, posto que este tem um uso instrumental claro. Nesse sentido, embora essa definição oficial esteja provavelmente presente em estatísticas eventualmente apresentadas neste estudo, o exercício de compreensão e a análise sobre o turismo aqui empreendido se dará sob uma perspectiva geográfica, tomando por base a definição de Cruz (2003, p. 05), segundo a qual o turismo é “uma prática social, que envolve o deslocamento de pessoas pelo território e que tem no espaço geográfico seu objeto de consumo”. Além de prática social, a autora destaca que o turismo se constituiu, historicamente, como uma amálgama de atividades econômicas.

Esse entendimento é relevante para esta pesquisa, uma vez que ao incentivar a visitação em UCs, a atividade turística implica no consumo dessas áreas, gerando alterações de diversas naturezas e magnitudes, que vão desde a maneira como são manejadas pelos órgãos gestores e usadas pela população, até os significados e valores a elas atribuídos pela sociedade.

Segundo Pinto *et al.* (2019), mesmo os segmentos do turismo que buscam mitigar os impactos biossocioculturais negativos da atividade promovem alteração no sistema de produção e consumos das localidades, com tendência a standardização dos lugares e pessoas.

Nesse contexto, tendo em vista que a visitação esteve presente na própria motivação para a criação de UCs no Brasil e que, ainda hoje, está presente nos discursos dos órgãos gestores como possibilidade para o desenvolvimento econômico dessas áreas (por vezes como atividade substitutiva a práticas produtivas anteriormente desenvolvidas nesses territórios), é importante compreender de que modo a visitação pública veio sendo regulamentada no âmbito das UCs brasileiras desde a sua criação.

1.1.2. A normatização do uso público em UCs

Embora a primeira UC tenha sido criada em 1937, foi a partir das recomendações da 10ª Assembleia Geral da UICN, ocorrida em Nova Déli¹², em 1969, que se deu a publicação do Decreto Federal Nº 84.017, de 21 de setembro de 1979, que trouxe o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Este decreto remarca os parques como bens da União destinados ao uso comum do povo e aborda uma série de permissões/proibições para eles (DIEGUES, 2008).

De acordo com Pereira (2009), esse regulamento resulta da experiência de elaboração dos planos de manejo, pelo então Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), de três Parques Nacionais (PN): o PN das Sete Cidades (PI), elaborado em 1977 e publicado em 1979; o PN da Amazônia (AM/PA), elaborado e publicado em 1978; e o PN de Brasília (DF), elaborado em 1978 e publicado em 1979.

O referido Regulamento instituiu a necessidade de elaborar para cada UC um Plano de Manejo. Trata-se de um documento pautado no planejamento ecológico para determinar o zoneamento¹³ e a caracterização dessas zonas nos parques, com fins ao desenvolvimento voltado à finalidade da UC (BRASIL, 1979).

De acordo com Araújo (2007), o princípio de zoneamento foi incorporado na definição de parques nacionais na 11ª Assembleia Geral da IUCN, realizada em 1972, em Banff, no Canadá, onde foram definidas as seguintes zonas:

- Zonas Naturais Protegidas: Zonas de Proteção Integral, Zona Primitiva ou Silvestre, Zona de Manejo de Recursos.
- Zonas Antropológicas Protegidas: Zonas de Interesse Especial, Zonas de Ambiente Natural com Culturas Humanas Autóctones, Zonas com Antigas Formas de Cultivo.
- Zonas Protegidas de Interesse Arqueológico ou Histórico: Zona de Interesse Arqueológico, Zona de Interesse Histórico. (ARAUJO, 2007, p-49-50)

¹² Na 10ª Assembleia-Geral da UICN, em 1969, em Nova Déli (Índia), recomendou-se que o conceito de parque nacional fosse aplicado somente: a) em áreas onde um ou mais ecossistemas não estejam alterados materialmente pela exploração e ocupação humanas; os sítios geomorfológicos e habitats sejam de especial interesse científico, educacional e recreativo ou que contenham paisagens naturais de grande beleza; b) onde a responsabilidade geral caiba ao Estado; c) onde se permita entrada de visitantes. (DIEGUES, 2008, p. 102)

¹³ Embora o termo zoneamento não tenha sido definido pelo documento, vale recorrer à definição do SNUC: “definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz” (BRASIL, 2000)

No caso do regulamento brasileiro de 1979, foram propostas sete zonas: I - Zona Intangível, II - Zona Primitiva, III - Zona de Uso Extensivo, IV - Zona da Uso Intensivo, V - Zona Histórico-Cultural, VI - Zona de Recuperação, VII - Zona de Uso Especial (BRASIL, 1979). Dentre elas, apenas nas zonas I, VI e VII não estava prevista a visitação pública, fosse para fins recreacionais ou educativos.

Nota-se, deste modo, que mesmo sendo oficialmente instituída na legislação com Novo Código Florestal de 1965, apenas com o Regulamento dos Parques Nacionais, de 1979, ocorreu a normatização da atividade de visitação nas UCs brasileiras. Isso porque foi com a previsão dos planos de manejo e do zoneamento para cada UC, que começaram a ser pensadas e elaboradas as regras para a visitação, como a previsão de infraestrutura, os estudos de capacidade de suporte, o monitoramento e avaliação de impactos, dentre outras medidas voltadas para o manejo da atividade.

Cabe apontar que a proposta de zoneamento constante no regulamento de 1979 é muito similar à contida no *National Parks Planning: a manual with annotated examples*, documento que foi publicado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO (MOSELEY *et al.*, 1978), exatamente com o intuito de servir de apoio ao planejamento de parques nacionais e outras áreas protegidas no mundo todo.

Além do zoneamento, o referido manual propôs quatro programas de manejo para a gestão dessas áreas: (1) Manejo de Recurso e Proteção; (2) Uso Público, (3) Administração e Manutenção; e (4) Desenvolvimento Físico (MOSELEY *et al.*, 1978). Esses programas não estão presentes no Regulamento dos Parques de 1979, entretanto, de acordo com Pereira (2009) já eram observados no primeiro esboço para elaboração de planos de manejo proposto em 1977, pelo IBDF, ou seja, antes do próprio regulamento.

Esse esboço, onde constam três programas de manejo - Gestão Ambiental, Uso Público e Operações -, estaria pautado no Plano de Manejo do PN de Volcán Poás, Costa Rica, elaborado em 1968, bem como no livro de Kenton Miller, intitulado *Planejando Parques Nacionais para o Ecodesenvolvimento – Métodos e Casos da América Latina*, que foi oficialmente publicado em 1978 (PEREIRA, 2009).

Apesar de o estabelecimento dos programas de manejo já acontecer desde o primeiro plano de manejo elaborado no Brasil (Parque Nacional das Sete Cidades, em 1977), somente em 1996 o tema recebeu o devido tratamento, quando da publicação

do Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto (IBAMA/GTZ, 1996).

Nesse roteiro metodológico, além das sete zonas já determinadas no regulamento de 1979, previu-se a implantação dos programas de manejo, que a essa altura já eram adotados no âmbito da gestão de UCs. Eles foram definidos como “atividades afins que visam o cumprimento dos objetivos da Unidade. Estão estruturados em sub-programas destinados a formular a estrutura básica das atividades de gestão e manejo da área” (IBAMA/GTZ, 1996, p. 42).

Foram cinco os programas de manejo propostos nesse roteiro: 1. Conhecimento; 2. Uso Público; 3. Integração com a Área de Influência; 4. Manejo do Meio Ambiente; e 5. Operacionalização. Apesar de variarem em relação aos propostos no manual da FAO (MOSELEY *et al.*, 1978), destaca-se a existência do programa de Uso Público nos dois documentos, o qual

[...] tem como objetivo ordenar, orientar e direcionar o uso da unidade de conservação pelo público, promovendo o conhecimento do meio ambiente como um todo e principalmente do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, situando a Unidade e seu entorno (IBAMA/GTZ, 1996, p. 53).

Essa definição revela a finalidade para a qual o programa de Uso Público foi pensado: promover o conhecimento pelo público sobre o meio ambiente, contextualizado na realidade da UC e na sua relação com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, muito embora esse sistema fosse ainda uma proposta em debate na Câmara dos Deputados¹⁴, aprovada somente quatro anos depois.

Já nos anos 2000, com a promulgação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), dada pela Lei Federal N.º 9.985 de 18 de julho de 2000, além do reforço da necessidade do plano de manejo e do zoneamento, incluiu-se o turismo ecológico dentre os objetivos do sistema e abordou-se a visitação em cada uma das 12 categorias de manejo de UC que o sistema estabeleceu, conforme mencionado anteriormente.

¹⁴ A Fundação Pró-Natureza - Funatura entregou, em 1989, proposta de anteprojeto de lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC encomendada pelo antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF ao novo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Após aprovação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conana, a proposta foi protocolada na Câmara dos Deputados em 1992, ficando inicialmente sob a relatoria do Deputado Fábio Feldman a qual, após este ter saído em 1995 para assumir a Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo, foi repassada para o Deputado Fernando Gabeira. Apenas no ano 2000, depois de muita discussão e várias alterações, o texto foi aprovado (MERCADANTE, 2001).

Além disso, a Lei do SNUC (BRASIL, 2000) associou uma dessas categorias especialmente ao turismo:

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** (BRASIL, 2000, negrito nosso)

Apesar dessa associação específica entre turismo e parques (nacionais, estaduais e municipais), a visitação foi admitida em todas as 12 categorias de manejo, cabendo apenas maiores restrições (objetivos educacionais) à Estação Ecológica e à Reserva Biológica, conforme abordado anteriormente.

Dois anos mais tarde, o Decreto N.º 4340 de 22 de agosto de 2002, que regulamentou a Lei do SNUC, trouxe em seu artigo 14º a necessidade de os órgãos gestores do sistema estabelecerem roteiros metodológicos para a elaboração de planos de manejo das distintas categorias de UCs, de modo a uniformizar conceitos, metodologias, diretrizes para o diagnóstico, zoneamento, programas de manejo, prazos de avaliação e de revisão e fases de implementação (BRASIL, 2002). Até então, só se tinha o roteiro de 1996, que se dedicava apenas às UCs de uso indireto.

Com isso, o Roteiro Metodológico de Planejamento – Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas (IBAMA, 2002) foi publicado no mesmo ano do referido decreto, baseado na revisão do Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto (IBAMA/GTZ 1996).

Referente ao zoneamento, o novo roteiro, em comparação ao de 1996, trouxe a visitação como possibilidade para a Zona de Recuperação e propôs mais cinco zonas em relação ao roteiro anterior: VIII - Uso Conflitante; IX - Ocupação Temporária; X - Superposição Indígena; XI - Interferência Experimental; e XII - Amortecimento. Em nenhuma dessas novas zonas se previu a atividade de visitação.

Além desse, 5 dois roteiros abordando especificamente duas categorias de manejo foram publicados e estão vigentes. Um em 2009, para Florestas Nacionais (FN)¹⁵; e outro em 2015, para Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN)¹⁶.

¹⁵ Este roteiro metodológico trata da revisão do Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo para Florestas Nacionais (IBAMA, 2003).

¹⁶ Este roteiro surgiu da necessidade de reformular o Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo para Reservas Particulares do Patrimônio Natural do ano de 2004, o qual não teve um nível de adesão satisfatório. O novo documento foi fruto de avaliação com proprietários e representantes de associações estaduais e confederação nacional de RPPNs, bem como órgãos estaduais e municipais de meio ambiente responsáveis pelo tema (SOUZA *et al.*, 2015)

O Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo de Florestas Nacionais (ICMBIO/MMA, 2009) foi o primeiro voltado para as UCs de uso direto e previu onze zonas: I - Preservação; II - Primitiva; III - Manejo Florestal Sustentável Comunitário; IV - Manejo Florestal Sustentável; V - Uso Público; VI - Histórico-Cultural; VII - Recuperação/ Restauração; VIII - Uso Especial; IX - Populacional; X - Uso Conflitante; e XI - Amortecimento.

Embora tenham relação com as zonas já previstas nos roteiros anteriores, essas buscaram adequar-se aos objetivos das Florestas Nacionais. A visitação foi restringida apenas nas zonas I, VIII, X e XI e os programas de gestão a ela relacionados são: 1. Programa de Uso Público e 2. Programa de Interpretação e Educação Ambiental (ICMBIO/MMA, 2009).

Já o Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo para Reservas Particulares do Patrimônio Natural (SOUZA *et al.*, 2015) aponta quatro zonas: I- Proteção; II- Administração; III- Visitação; e IV- Recuperação. Na zona III a visitação é permitida. São quatro os programas de manejo estabelecidos: 1. Proteção; 2. Administração; 3. Pesquisa; e 4. Visitação.

No ano 2018, o ICMBIO publicou o Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais (ICMBIO, 2018a), com o objetivo de abarcar todas as categorias de UC em um único roteiro, com exceção das RPPN, pelo regime de dominialidade diferente das demais, por serem geridas pelos seus proprietários. Para esta última segue válido o roteiro específico publicado em 2015, abordado anteriormente.

A respeito do zoneamento, o roteiro metodológico de 2018 apresentou mudanças notáveis em relação aos publicados desde 1979. De acordo com o próprio documento, ele é um resultado de um acúmulo de conhecimentos e práticas em território brasileiro e estrangeiro. Nele são propostas 14 zonas agrupadas em quatro diferentes graus de intervenção e uso: (i) sem ou com baixa intervenção; (ii) média intervenção; (iii) alta intervenção; e (iv) usos diferenciados (ICMBIO, 2018a).

Existe uma preocupação do documento em apontar a que categorias de manejo de UC aplicam-se cada uma das zonas. Apenas na Zona de Preservação a visitação não é admitida, sendo mencionada a sua permissão em todas as outras, escalonando-a em baixo, médio e alto grau de intervenção permitidos ou com especificidades para usos diferenciados. O quadro 02, abaixo, organiza essas informações para melhor visualização.

Quadro 2- Zoneamento e grau de intervenção da visitação Roteiro Metodológico para Elabora o e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conserva o Federais (2018) em rela o às categorias de manejo de UC do SNUC

GRAU DE INTERVEN�O OU USO	ZONA	INTERVEN�O DA VISITA�O ADMITIDA	UCS DE PROTE�O INTEGRAL					UCS DE USO SUSTENTÁVEL ¹⁷						
			RB	EE	PN	MN	RVS	APA	ARIE	FN	RE	RF	RDS	
Sem ou baixo	I. Preserva�o	Não � permitida												
	II. Conserva�o	Baixa												
	III. Uso Restrito	Baixa												
Médio	IV. Uso Moderado	Média												
	V. Uso Comunitário	M�dia												
	VI. Manejo Florestal	Média												
Alto	VII. Infraestrutura	Alta												
	VIII. Populacional	Alta												
	IX. Produ�o	Alta												
	X. Urbanoindustrial	Alta												
Usos diferenciados	XI. Sobreposi�o Territorial	Deve respeitar especificidades da UC e acordo com codetentores												
	XII. Diferentes Interesses Públicos	Deve respeitar especificidades da UC e dos empreendimentos												
	XIII. Adequa�o Ambiental	M�dia												
	XIV. Uso Divergente	Deve ser acordada em instrumento jurídico												

Siglas das categorias de manejo: RB – Reserva Biológica / EE – Esta o Ecológica / PN – Parque Nacional / MN – Monumento Natural / RVS – Refúgio da Vida Silvestre / APA –  rea de Prote o Ambiental / ARIE –  rea de Relevante Interesse Ecológico / FN – Floresta Nacional / RE – Reserva Extrativista / RF – Reserva de Fauna / RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável

Legenda:  Zona possível na categoria de manejo
 Zona não se aplica a categoria de manejo

Fonte: ICMBIO (2018a). Organizado pelo autor (2021).

¹⁷ Não está contemplada aqui a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) porque ela não   abordada neste roteiro, uma vez que possui roteiro próprio, publicado em 2015, dado que ela não   gerida pelo ICMBIO e sim pelo seu proprietário, por ser de domínio privado.

Como se observa no quadro 02, o roteiro ratifica a visitação como possibilidade para todas as categorias de UC, conforme o SNUC, e prevê um diferente grau de permissividade de uma para outra. Em mais de metade dessas zonas, as intervenções/ usos pró visitação podem ocorrer em grau médio ou alto, o que representa grandes e diferentes possibilidades para o desenvolvimento do uso público nessas áreas. Apenas em uma das zonas a atividade não é permitida.

Em relação aos programas de manejo, esses são tratados nesse roteiro como Planos Específicos e não foi sugerida uma proposta padronizada. O documento orienta que durante a elaboração do plano de manejo seja preparada uma lista de necessidades de planejamento, a serem hierarquizadas de acordo com as prioridades da UC, resultando em um planejamento realista, dinâmico e flexível (ICMBIO, 2018a).

Uma sistematização dos principais documentos normativos relacionados ao Uso Público em UCs, desde 1979, aqui abordados, pode ser visualizada no quadro 03, abaixo, onde estão destacadas em negrito as zonas nas quais a visitação pública é admitida, bem como os programas de manejo relacionados ao uso público da UC.

Nota-se no referido quadro que, antes de 2018, os roteiros metodológicos não contemplavam diretamente as categorias de manejo Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva de Fauna, Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

No caso da Resex e da RDS, foi publicada a Instrução Normativa (IN) 01/2007 (ICMBIO, 2007), que embora trate da necessidade de realização do zoneamento da UC e da previsão de programas de sustentabilidade ambiental e socioeconômica, não detalha em pormenores nenhum desses dois itens. Essa IN foi revogada pela IN 07/2017¹⁸ (ICMBIO, 2017). Ambas as INs acenam para a importância da construção coletiva e participativa dos planos de manejo, mas estão focadas nos princípios e ritos administrativos para a elaboração e revisão desses documentos.

¹⁸ Essa normativa também revogou a IN 31/2013 (ICMBIO, 2013), a qual tratava dos procedimentos para a revisão de planos de manejo de UCs federais.

Quadro 3 - Panorama do zoneamento e programas de manejo para UCs previstos em normativa (1979 a 2018)

	Regulamento PN (1979)	Roteiro UCs Uso Indireto (1996)	Roteiro PN/ RB/ EE (2002)	Roteiro FN (2009)	Roteiro RPPN (2015)	Roteiro UCs Federais ¹⁹ (2018)
Zoneamento	I. Intangível II. Primitiva III. Uso Extensivo IV. Uso Intensivo V. Histórico-Cultural VI. Recuperação VII. Uso Especial	I. Intangível II. Primitiva III. Uso Extensivo IV. Uso Intensivo V. Histórico-Cultural VI. Recuperação VII. Uso Especial	I. Intangível II. Primitiva III. Uso Extensivo IV. Uso Intensivo V. Histórico-cultural VI. Recuperação VII. Uso Especial VIII. Uso Conflitante IX. Ocupação Temporária X. Superposição Indígena XI. Interferência Experimental XII. Amortecimento	I. Preservação II. Primitiva III. Manejo Florestal Sustentável Comunitário IV. Manejo Florestal Sustentável V. Uso Público VI. Histórico-Cultural VII. Recuperação/ Restauração VIII. Uso Especial IX. Populacional X. Uso Conflitante XI. Amortecimento	I. Proteção II. Administração III. Visitação IV. Recuperação	I. Preservação II. Conservação III. Uso Restrito IV. Uso Moderado V. Uso Comunitário VI. Manejo Florestal VII. Infraestrutura VIII. Populacional IX. Produção X. Urbano-Industrial XI. Sobreposição Territorial XII. Diferentes Interesses Públicos XIII. Adequação Ambiental XIV. Uso Divergente
Programas de Manejo	Não especificado	1. Conhecimento 2. Uso Público 3. Integração com a Área de Influência 4. Manejo do Meio Ambiente 5. Operacionalização	Não especificado	1. Pesquisa e Monitoramento 2. Monitoramento Ambiental 3. Uso Público 4. Interpret. e Ed. Ambiental 5. Incentivo a Alternativa de Desenvolvimento 6. Manejo Florestal 7. Recuperação/ Restauração de Ambientes Degradados 8. Manejo de Fauna 9. Regularização Fundiária 10. Manejo Administração e Comunicação 11. Proteção e Fiscalização 12. Serviços Ambientais 13. Desenv. Comunitário	1. Proteção 2. Administração 3. Pesquisa 4. Visitação	Não especificado

Obs.: Os destaques em negrito correspondem às zonas e programas de manejo relacionados ao Uso Público.

Fonte: (BRASIL, 1979; IBAMA/GTZ, 1996; IBAMA, 2002; ICMBIO, 2009; SOUZA et al., 2015; ICMBIO, 2018a). Organizado pelo autor (2021).

¹⁹ Exceto para as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), que possuem regime de dominialidade diferente.

Olhando-se para esse quadro, é possível notar que somente 42 anos após a criação da primeira UC brasileira foi publicado o primeiro regulamento voltado para a gestão dessas áreas. Além disso, até o ano de 2002 somente foram publicados roteiros metodológicos para UCs de uso indireto, o que denota uma preocupação maior com o planejamento e gestão desse grupo de UCs por parte de órgãos reguladores. Esse período corresponde à gestão das UCs brasileiras pelo IBDF (1967-1989) e pelo Ibama (1989-2007).

Além disso, somente 18 anos após a promulgação da Lei do SNUC é que foi publicado roteiro que contemplasse todas as UCs. Até então, somente duas categorias de uso direto: Floresta Nacional e RPPN possuíam roteiro metodológico: as Florestas Nacionais e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

Em relação à visitação, nota-se que ela é diretamente abordada em todos os documentos. Sobre o zoneamento, entre 25% e 92% das zonas sistematizadas admitem visitantes. Esse percentual maior está no último regulamento, o que nos mostra que além de a visitação poder ser desenvolvida em todas as categorias de UCs, ela também é viável em 13 das 14 zonas previstas no mesmo.

O fato de a visitação estar presente no zoneamento do plano de manejo de uma UC significa que ela é parte de sua finalidade, mesmo que isso não esteja literalmente grafado no seu objetivo de criação. E uma vez contemplada enquanto programa de manejo, a atividade deve ser institucionalizada na gestão da UC, inclusive com a aplicação de recursos para tanto.

No caso dos programas de manejo, pode-se observar também no quadro 03 que, quando o tema é abordado por algum roteiro metodológico, pelo menos um desses programas destina-se especificamente ao uso público, o que é bastante representativo diante da complexidade de temas envolvidos na gestão dessas áreas.

Deste modo, confirma-se mais uma vez que a visitação é um tema recorrente desde a criação da primeira UC brasileira, o PN de Itatiaia, na década de 1930, passando pelas principais legislações que abordaram e abordam a proteção de UCs no país desde a década de 1960 e pelos principais documentos regulatórios desde a década de 1970 até os tempos atuais.

Além das publicações até aqui abordadas, todas de caráter normativo, existem outras igualmente importantes, que exploram aspectos temáticos relacionados com a visitação pública. O documento intitulado Diretrizes para a Visitação em Unidades de Conservação, cujo objetivo é “orientar as ações de planejamento, gestão e implementação da visitação em Unidades de Conservação” (MMA, 2006, p.11) inaugurou uma linha de publicações específicas sobre o tema.

Nele constam as definições de: visitante, visita, visitação, turista, manejo, manejo de unidades de conservação, gestão, monitoramento e avaliação, interpretação ambiental. Sobre o conceito de visitação, destaque-se: “o aproveitamento e a utilização da Unidade de Conservação com fins recreacionais, educativos, entre outras formas de utilização indireta dos recursos naturais e culturais” (MMA, 2006, p.09).

Embora replicado em outros documentos, esse conceito de visitação foi reformulado pela IN 05/2018 (ICMBIO, 2018b), a qual dispõe sobre diretrizes e procedimentos administrativos para o monitoramento da visitação em UCs federais. Ela considera que a visitação: “consiste na utilização das unidades de conservação com fins recreativo, desportivo, educacional, cultural ou religioso, entre outras formas de utilização indireta dos recursos naturais e culturais” (ICMBIO, 2018b, p. 3).

Apesar de direcionada para a geração de dados relacionados com a visitação das UCs, a definição desses termos colabora com o entendimento sobre a visão dos órgãos gestores a respeito do que é a visitação e como ela vem se modificando no decorrer do tempo. Pode-se perceber, por exemplo, que a gama de atividades reconhecidas aumentou de 2006 para 2018, pois além das atividades recreacionais e educativas, passou-se a considerar também as desportivas, culturais e religiosas.

Essa mudança reflete um aprendizado a partir do dia a dia da visitação dessas áreas, mas igualmente revela que o seu uso cotidiano está para além da atividade turística e isso deve ser um bom termômetro para se pensar a gestão do uso público em UCs, tema que será mais bem abordado na próxima seção deste capítulo.

Além de visitação, a IN 05/2018 - ICMBIO conceitua termos como monitoramento, visitante, visita, contagem direta, contagem indireta, estimativa e auto registro. Nela está posto que em todas as UCs onde ocorre a visitação deve-se escolher algum método para monitoramento do número de visitas e que os resultados devem balizar o planejamento e os investimentos relacionados ao tema nas UCs federais. Além do quantitativo de visitantes, a normativa sugere a coleta de

indicadores relacionados ao perfil socioeconômico deles, a qualidade da experiência e preferências, assim como os impactos biofísicos (ICMBIO, 2018b).

Esse tipo de iniciativa, que é mais recente, busca organizar a geração de dados sobre a visitação nessas áreas, pois esses são quase inexistentes e, quando apresentados, registram realidades distantes da rotina real de visitação desses espaços. Além disso, pouco se sabe sobre o perfil de pessoas que visitam as UCs brasileiras, de um modo geral.

Já em relação a outro tema, a prestação de serviços de condução de visitantes em UCs, foi publicada a IN 08/2008 (ICMBIO, 2008), segundo a qual o condutor deve ser cadastrado no órgão gestor da UC, ter capacitação específica, desenvolver atividades interpretativas e contribuir com o monitoramento dos impactos durante a sua atividade. É desejável que este seja morador do interior ou entorno da área.

Essa IN mostra justamente a tentativa de inserção da população local como prestadora de serviço de apoio a visitação, no intuito de substituir atividades de uso direto por parte dessas pessoas, como agropecuária, caça, desmatamento e outras.

Entretanto, de acordo com essa IN, a contratação de condutores por visitantes não é obrigatória, sendo especialmente recomendada em casos como: interesses específicos de visitantes sobre a UC; atividades pedagógicas; visitante idoso, crianças e pessoas com necessidades específicas; caminhadas de longa distância/percurso; e visitas a comunidades tradicionais (ICMBIO, 2008).

A IN 08/2008 - ICMBIO traz alguns apontamentos relacionados ao exercício da atividade, como a observância dos objetivos e normas da UC e a aplicação de sanções aos condutores que as desrespeitarem, além da importância da constante atualização/capacitação deles. Em relação à capacitação do condutor, a normativa propõe um conteúdo mínimo: meio ambiente e cultura (ênfase na UC); trabalho do condutor; e segurança e equipamentos (ICMBIO, 2008).

Outro documento, é o Roteiro Metodológico para Manejo de Impactos da Visitação (ICMBIO/MMA, 2011a). Além de princípios e diretrizes, o documento propõe cinco etapas para que o manejo ocorra²⁰: 1. Organização e planejamento; 2. Priorização e diagnóstico das atividades de visitação; 3. Estabelecimento do Número

²⁰ Foram consideradas as metodologias: ROVAP – Rango de Oportunidades para Visitantes em Áreas Protegidas; CC - Capacidade de Carga Turística em Áreas Protegidas; LAC - Limite Aceitável de Câmbio; VERP – *The Visitor and Resource Protection Framework* e VIM – *Visitor Impact Management* (ICMBIO/MMA, 2011a, p. 11).

Balizador da Visitação (NBV); 4. Planejamento e Monitoramento de Indicadores; e 5. Avaliação e Ações de Manejo.

O NBV visa estimar, a partir de fórmula e cálculos matemáticos, o número de visitantes que uma área específica da unidade de conservação tem capacidade de receber por dia, para realização de determinada atividade, em função das condições de manejo da visitação existentes (ICMBIO/MMA, 2011a).

Esse tipo de estratégia visa reduzir danos ao ambiente visitado. Entretanto, não se pode perder de vista que não é o número de pessoas que irá determinar a intensidade dos impactos que elas causarão, pois a depender da atitude, uma só pessoa pode gerar mais impactos que um ou vários grupos durante a visitação.

Também em 2011 foi publicado o documento Diretrizes para Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação (Encea) (ICMBIO/MMA, 2011b, p. 20), com o objetivo de

Fortalecer e estimular a implementação de ações de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação, Corredores Ecológicos, Mosaicos e Reservas da Biosfera, em seu entorno e nas zonas de amortecimento; promovendo a participação e o controle social nos processos de criação, implantação e gestão destes territórios, e o diálogo entre os diferentes sujeitos e instituições envolvidos com a questão no país.

Para alcançar esses objetivos, o Encea propôs 11 princípios e cinco diretrizes que versam sobre: o fortalecimento da participação social na criação, implementação e gestão das UCs, a ética e a justiça ambiental, bem como o estímulo à inserção das UCs como temática na educação formal e não-formal.

Apenas a diretriz 4 (Inserção das Unidades de Conservação como temática nos processos educativos não-formais) aborda o turismo em uma de suas 12 estratégias: “4.7 Fomentar a discussão sobre o ecoturismo nas UC, especialmente os de base comunitária, e divulgar essa atividade em nível local, regional, nacional e internacional, de acordo com sua capacidade de gestão” (ICMBIO/MMA, 2011b, p. 35).

Anos mais tarde, em 2018, publicou-se o documento intitulado Turismo de Base Comunitária em Unidades de Conservação: princípios e diretrizes (ICMBIO/MMA, 2018b), segundo o qual o

Turismo de Base Comunitária é um modelo de gestão da visitação protagonizado pela comunidade, gerando benefícios coletivos, promovendo a vivência intercultural, a qualidade de vida, a valorização da história e da cultura dessas populações, bem como a utilização sustentável para fins recreativos e educativos, dos recursos da Unidade de Conservação (ICMBIO/MMA, 2018b, p. 10)

Ao apresentar 11 princípios e um conjunto de 14 diretrizes divididas em três eixos²¹, o documento aborda questões relevantes, como a manifestação de interesse das comunidades enquanto fator precedente para se construir projetos de Turismo de Base Comunitária (TBC) e a garantia de condições para que a comunidade protagonize o processo, bem como a necessidade de um compromisso da conservação da UC como um todo, não somente das áreas diretamente visitadas (ICMBIO/MMA, 2018b).

Esta publicação viria ao encontro da necessidade de comunidades tradicionais que residem em UCs e que estão encontrando no TBC uma possibilidade de renda e valorização de sua cultura, além de colaborar com um melhor conhecimento sobre o tema (ICMBIO/MMA, 2018b). O TBC será melhor abordado adiante.

Outra publicação, também de 2018, cujo título é *Interpretação Ambiental nas Unidades de Conservação Federais* (CAETANO *et al.*, 2018), levanta a discussão sobre a diferença entre a educação ambiental e a interpretação ambiental:

A educação ambiental é, portanto, um processo continuado e de maior complexidade, que visa promover a participação e o controle social nos processos de criação, implantação e gestão das unidades de conservação, enquanto a interpretação ambiental tem o propósito de sensibilizar os visitantes por meio do estabelecimento de conexões pessoais entre estes e o recurso protegido na unidade. Ambas têm um papel distinto e complementar na proteção e conservação do patrimônio protegido nas unidades de conservação brasileiras (CAETANO *et al.*, 2018, p. 18).

A partir dessa concepção o documento discorre sobre uma série de medidas para organizar o tema no âmbito da UC, como, por exemplo, a elaboração de planos e de projetos específicos de interpretação ambiental.

Além disso, após apresentar a definição de interpretação ambiental segundo vários autores, a publicação chega a um ponto de convergência: "a interpretação é um processo particular de comunicação que vai além da informação: busca revelar significados e conectar o público aos recursos apresentados" (CAETANO *et al.*, 2018,

²¹ Participação Social e Organização Comunitária; Qualificação da Experiência; e Gestão da UC (ICMBIO/MMA, 2018)

p. 14). Entende-se a interpretação ambiental como um ponto chave para que se possa trabalhar a educação ambiental dos visitantes e comunidades do interior/entorno de unidades de conservação.

Apesar de não terem sido abordadas de modo cronológico, essas últimas sete publicações temáticas estão organizadas em uma linha do tempo no quadro 04:

Quadro 4 - Publicações temáticas (governo federal) relacionadas com a visitação em UCs

ANO	TEMA	DOCUMENTO
2006	Diretrizes para a Visitação	Diretrizes para a Visitação em Unidades de Conservação (MMA, 2006)
2008	Prestação de Serviços de Condutores de visitantes	Instrução Normativa 08/2008 - Estabelece normas e procedimentos para a prestação de serviços vinculados à visitação e ao turismo em UCs Federais por condutores de visitantes. (ICMBIO, 2008)
2011	Manejo de Impactos da Visitação	Roteiro Metodológico para Manejo de Impactos da Visitação (ICMBIO/MMA, 2011a)
	Comunicação e Educação Ambiental	Diretrizes para Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação - Encea (ICMBIO/MMA, 2011b)
2018	Monitoramento da visitação	Instrução Normativa 05/2018 - Dispõe sobre diretrizes e procedimentos administrativos para o monitoramento da visitação em UCs federais (ICMBIO, 2018b)
	Turismo de Base Comunitária	Turismo de Base Comunitária em Unidades de Conservação: princípios e diretrizes (ICMBIO/MMA, 2018)
	Intepretação Ambiental	Interpretação Ambiental nas Unidades de Conservação Federais (CAETANO et al., 2018)

Fonte: (MMA, 2006; ICMBIO, 2008; ICMBIO/MMA, 2011a; ICMBIO/MMA, 2011b; ICMBIO, 2018b; ICMBIO/MMA, 2018; CAETANO et al., 2018). Organizado pelo autor (2021).

Com exceção do documento Diretrizes para a Visitação em Unidades de Conservação, publicado em 2006, todos os outros foram publicados após 2007, ano em que foi criado o ICMBIO, órgão destinado especificamente a atuar na gestão das UCs, motivo provável para o avanço nessas discussões.

Embora todos os temas tenham sua relevância no âmbito da gestão das UCs, dois deles abordam temas-chave no contexto do que se deve priorizar ao se estimular o uso público das unidades de conservação: a interpretação ambiental e o turismo de base comunitária.

O primeiro por ser um instrumento revelador para o público não apenas dos valores de conservação que motivaram a institucionalização dessas áreas, mas especialmente da importância que elas têm, hoje, para a sociedade, bem como de que modo as pessoas podem contribuir com a sua proteção; e o segundo por tratar-se de um modelo de desenvolvimento da atividade a partir de benefícios (econômicos, ambientais, culturais) focados na escala local.

Esses apontamentos nos encaminham para a necessidade de compreender de que modo está sendo organizado o Uso Público das UCs brasileiras, tema sobre o qual discorreremos na próxima sessão.

1.2. Gestão do uso público em UCs: da concessão à organização comunitária

No Brasil, pode-se notar atualmente em evidência, nas discussões acerca da organização do uso público nas Unidades de Conservação, dois principais movimentos: o da concessão dos serviços de apoio à visitação para terceiros e o do turismo de base comunitária (TBC). São propostas distintas, que apesar de antagônicas em seu modo de organização, possuem como ponto de convergência a exploração econômica da visitação em UCs, embora em diferentes escalas e com diferentes direcionamentos em relação à percepção dos seus benefícios. Ambas serão abordadas neste estudo.

1.2.1. Concessão dos serviços de apoio à visitação

Em relação ao modelo de organização da atividade turística em UCs baseado na concessão dos serviços de apoio à visitação para empresas privadas e organizações do terceiro setor, este se iniciou na América Latina especialmente na década de 1980, quando Organizações Não Governamentais (ONGs)²² e cooperações técnicas internacionais assumiram parcialmente o manejo de UCs como Manú (Peru), Noel Kempf (Bolívia) e Galápagos (Equador) (DOUROJEANNI e PÁDUA, 2007). No Brasil, o PN do Iguazu foi a primeira UC com serviço de visitação concessionado, em 1999.

De acordo com Silva Neto (2012), deve-se evitar o termo “terceirização” ao tratar do Uso Público em UCs, pois este juridicamente se refere a outra matéria²³. O

²² Os autores citam como exemplo a *The Nature Conservancy* (TNC) e a *World Wide Found for Nature* (WWF)

²³ Atribuição pelo poder público a terceiro (indivíduo ou empresa) de prestação e exploração de serviço público, mediante assinatura de contrato. Neste caso, ao invés de o poder público remunerar o terceirizado, este que se auto-remunera por meio da cobrança de taxas pelos serviços públicos prestados (SANTOS, 2010)

autor defende o termo “concessão de uso privativo de bens públicos para a realização de serviços e atividades de apoio ao uso público em unidades de conservação” (p.08), pois não se concede o uso público, mas sim as atividades que o subsidiam. Isto posto, optou-se por utilizar neste estudo o termo “concessão de serviços de apoio à visitação”.

Segundo Rodrigues e Abrucio (2019) os instrumentos adotados pelo governo para viabilizar a participação de organizações com fins lucrativos nas atividades de apoio à visitação em UCs são: a concessão, a permissão e a autorização.

Segundo Silva Neto (2012), a autorização e a permissão de uso são atos unilaterais, discricionários e precários, cuja diferença está no prazo de utilização do bem. No caso da autorização tratar-se-ia de um período breve (comícios, eventos esportivos, culturais etc.), enquanto a permissão envolve um tempo mais longo (banca de jornal, quiosque, lanchonete etc.). Para o autor, ambas não necessitariam, *a priori*, de processo licitatório, salvo casos em que nem todos os interessados possam obter caráter de permissionário.

Já a concessão de uso possui caráter bilateral, não precário e é formalizada por contrato administrativo, necessitando de processo licitatório. Trata-se do contrato administrativo por meio do qual o Poder Público confere o uso privativo do bem público a terceiro (SILVA NETO, 2012).

Rodrigues e Godoy (2013) destacam ainda que existem as modalidades parceria público-privada (PPP) e a parceria com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), conforme art. 30 da Lei 9.985/ 2000, regulamentado pelos artigos. 21 a 24 do Decreto 4.340/2002, que autoriza a gestão compartilhada entre o órgão gestor da UC e a OSCIP, mediante a assinatura de um termo de parceria nos termos da Lei 9.790, de 23 de março de 1999.

Entretanto, o modelo que vem sendo mais defendido e implementado pelo governo federal, é a concessão dos serviços de uso público das UCs, que foi incorporada ao Programa Nacional de Desestatização. Alguns estados e municípios estão seguindo nessa direção.

Em termos legais, a concessão desses serviços depende de decisão prévia do órgão gestor da UC, desde que prevista no Plano de Manejo da unidade e depois de ouvido o Conselho da mesma, conforme previsto no artigo 26 do Decreto 4340/2002, que regulamenta a Lei 9.985/2000 (Lei do SNUC).

O artigo 25 do aludido decreto esclarece que, além de recursos florestais, os serviços de suporte logístico e as atividades de uso comum do público, como visitação, recreação e turismo, são passíveis de autorização para exploração, de acordo com os objetivos de cada UC e dentro dos limites estabelecidos em lei (BRASIL, 2002).

O ICMBIO incluiu o tema na sua agenda de prioridades e publicou, em 2018, o documento intitulado 'Parque do Brasil: visitar é proteger! Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2018-2020', indicando 11 UCs para terem seus serviços concessionados (ICMBIO, 2018c).

De acordo com o órgão, foi utilizado o Índice de Atratividade Turística (IAT)²⁴ na priorização dessas UCs, considerando a existência de plano de manejo, potencial número de visitantes, facilidade de acesso, estudos preliminares de viabilidade econômica e fluxo de visitantes na região onde a UC está inserida (ICMBIO, 2018c).

Atualmente existem sete parques concessionados e 15 em processo de concessão, conforme quadro 06:

²⁴ Metodologia que avalia indicadores internos e externos à unidade de conservação, ligados a atributos físicos, sociais e de manejo (SOUZA *et al.*, 2017)

Quadro 5 - Unidades de Conservação federais e a concessão dos serviços de apoio à visitação

UC	UF	Situação
1. PN Anavilhanas	AM	Em processo de Concessão
2. PN Jaú	AM	Em processo de Concessão
3. PN Pau Brasil	BA	Concessionado para Hope Serviços desde 2019
4. PN Jericoacoara	CE	Em processo de Concessão
5. PN Ubajara	CE	Em processo de Concessão
6. Flona Brasília	DF	Em processo de Concessão
7. PN Chapada dos Veadeiros	GO	Concessionado para Consórcio Sociparques (Parquetur e Socicam) desde 2018
8. PN Lençóis Maranhenses	MA	Em processo de Concessão
9. PN Serra da Bodoquena	MS	Em processo de Concessão
10. PN Chapada dos Guimarães	MT	Em processo de Concessão
11. PN Marinho Fernando de Noronha	PE	Concessionado para Econoronha (Grupo Cataratas) desde 2011
12. PN Serra da Capivara	PI	Em processo de Concessão
13. PN Iguaçu	PR	Concessionado para Cataratas do Iguaçu (Grupo Cataratas) desde 1999
14. PN Itatiaia	RJ	Concessionado para Hope Serviços desde 2019
15. PN Serra da Bocaina	RJ	Em processo de Concessão
16. PN Serra dos Órgãos	RJ	Concessionado para Hope Serviços desde 2011
17. PN Tijuca	RJ	Concessionado para Paineiras Corcovado (Grupo Cataratas) e Trem do Corcovado desde 2012
18. Flona Canela	RS	Em processo de Concessão
19. Flona São Francisco de Paula	RS	Em processo de Concessão
20. PN Aparados da Serra	RS	Em processo de Concessão
21. PN Serra Geral	RS/SC	Em processo de Concessão
22. PN São Joaquim	SC	Em processo de Concessão

Fonte: PPI (2021); MMA (2021c). Organizado pelo autor (2021)

Como se nota no Quadro 5, 16 UCs estão localizadas na porção mais oriental do país (Sul, Sudeste e Nordeste), o que corresponde a 72%. Quatro UCs estão no Centro-Oeste e duas no Norte. Dentre elas três estão na Amazônia Legal: PN Anavilhanas (AM), PN Jaú (AM) e PN Chapada dos Guimarães (MT).

Essa geografia da concessão dos serviços de apoio à visitação em UCs federais pode ser perfeitamente compreendida a partir das reflexões de Cruz (2018) sobre o desenvolvimento geográfico desigual do turismo no Brasil. A autora ressalta a

[...] nítida concentração da malha rodoviária na porção oriental do país, o que, somado à forte concentração demográfica e de renda e à proximidade geográfica com o litoral, termina por amalgamar fatores econômicos, culturais (como a valorização da praia pelo turismo) e infraestruturais, que influenciam diretamente na concentração da atividade turística nesta porção do território nacional, reforçando, conseqüentemente, a desigualdade territorial historicamente produzida e resultante de um complexo feixe de fatores históricos, sociais e econômicos para muito além da atividade turística (p.05).

Deste modo, embora haja UCs com singular beleza cênica e incalculável patrimônio natural e cultural nas regiões Norte e Centro-Oeste, elas se mostram pouco ou nada interessantes para as grandes corporações que operam os serviços de uso

público no país, dado a dificuldade de acesso e a falta de infraestrutura nesses lugares, que implica em um menor fluxo de visitantes. Vale ressaltar que essa lógica não é exclusiva desse processo ou mesmo do turismo, mas sim a lógica sob a qual opera o mercado.

Outra informação que chama atenção no quadro 05 é que a operação dos serviços de apoio a visitação das sete UCs concessionadas está sob o domínio de poucos grupos, destacando-se o PN do Iguaçu, da Tijuca e de Fernando de Noronha, muito procurados por turistas o ano inteiro, que são administrados pelo mesmo grupo - Grupo Cataratas, majoritariamente pertencente ao fundo de investimento Advent Internacional²⁵.

Embora façam ressalvas quando se trata da concessão da gestão da UC como um todo para a iniciativa privada, Dourojeanni e Pádua (2007) mostram-se favoráveis à concessão dos serviços relacionados com a visitação pública. Esta ideia também é defendida por Rocktaeschel (2006), que trata a terceirização (nos termos da autora) como um estímulo ao ecoturismo no Brasil. Outro apoiador é Santos (2010, p. 151), que afirma que “em se criando e incentivando as concessões ou terceirizações de serviços turísticos nos PARNAS [parques nacionais] todos os envolvidos lucrarão”.

O principal argumento em favor da concessão dos serviços de visitação é o de direcionar mais tempo e esforços para as atividades de proteção e o manejo das UCs, porém, outros aspectos permeiam a discussão, como equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, incremento de recurso para a gestão da UC; acesso aos serviços com qualidade, preços acessíveis, segurança; e dinamização da economia local pelo efeito multiplicador do turismo (ROCKTAESCHEL, 2006; SANTOS, 2010; RODRIGUES E GODOY, 2013).

Sobre o principal argumento – de maior direcionamento de esforços para a proteção da UC -, Rodrigues e Godoy (2013, p. 85) fazem a seguinte ressalva:

²⁵ A Advent International é uma das maiores e mais antigas parcerias independentes de capital privado. Desde sua fundação em 1984, investiu US \$ 56 bilhões em mais de 375 investimentos de capital privado em 42 países (ADVENT INTERNATIONAL, 2021, tradução livre)

Nestas áreas, a concessão de serviços pode propiciar a qualificação da visita por meio de serviços, funcionários e equipamentos especializados. Contudo, isso não significa que o órgão responsável pela área irá direcionar menos esforços para o manejo da visitação, pois terá que monitorar os serviços prestados, considerando os critérios ambientais (mínimo impacto), econômicos (tarifas justas e equilíbrio econômico-financeiro) e sociais (inserção de atores locais e satisfação do visitante).

Comungando dessa opinião, Reis e Queiroz (2017) levantam outro aspecto relevante para a questão, ao analisar os parques de São Paulo, que é a necessidade de valorização da carreira de servidores dos órgãos gestores de UCs e investimentos em concursos e capacitações, pois estes possuem a responsabilidade de fiscalizar e monitorar os serviços prestados. Caso haja concessões, entretanto, as autoras observaram em seu estudo de caso exatamente o contrário.

Deve-se sempre ter em mente que conceder os serviços de apoio à visitação para uma empresa privada ou organização do terceiro setor não pode ser o sinônimo de entregar a responsabilidade da matéria para ela. A responsabilidade sobre o cumprimento da finalidade para a qual a UC foi criada ainda continua com o Estado.

Rodrigues e Godoy (2013) ressaltam que o interesse do concessionário está relacionado ao retorno financeiro em um menor tempo possível, dentro de uma transação confiável. Para isso, este possivelmente buscará alcançar o maior número de usuários ou praticar tarifas elevadas, ou as duas coisas.

Os autores ponderam que se essa atuação do mercado turístico (demanda, competitividade, lucro) não for bem planejada e monitorada pelo órgão gestor da UC concessionada, o grande risco é de ocorrer uma distorção da função da mesma (RODRIGUES e GODOY, 2013). Nesse caso, ao invés de contribuir com a proteção da UC e disseminar as ideias de conservação a ela inerente, o turismo pode atuar com mais uma pressão sobre o meio natural e cultural que compõem a UC.

Em um estudo que aponta a perspectiva dos gestores dessas áreas em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, Rodrigues e Abrucio (2019) abordam a questão da governança nesses processos de concessão, e concluem que a literatura propõe uma governança pautada no desempenho e democratização, mas que no caso brasileiro a preocupação está mais centrada na eficiência do que na transparência e participação do processo.

Para More e Manning (2004) a iniciativa privada pode produzir grandes benefícios na gestão e manejo de áreas protegidas, mas ainda que isso ocorra, a questão estaria em como seria a distribuição desses benefícios. Para as autoras,

certamente os custos seriam transferidos para os usuários, gerando um processo excludente, onde teriam acesso a UC e usufruiriam de uma boa estruturação de seu uso público as pessoas com maior poder aquisitivo.

Silva Neto (2012) alerta que a cobrança de ingresso para o acesso a UCs não é obrigatória, devendo ser decidida pelo poder público, segundo critério de conveniência e oportunidade. E segue afirmando que

essa prerrogativa não é sem razão de ser: a finalidade precípua da visitação pública em unidades de conservação não é arrecadar fundos, e sim dar concretude à obrigação imposta ao Poder Público pela Constituição Federal, em seu art. 225, §1º, VI, de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”. (p. 04)

Nesse contexto, um apontamento bastante relevante para o presente estudo é trazido por More e Manning (2004), ao esclarecer que eficiência econômica é prerrogativa de mercado e que o poder público deve pautar suas ações no eixo da justiça e equidade. Nesse sentido, os autores avaliam que

There is mounting evidence that the emphasis on economic efficiency and concomitant privatization supported by the New Right is exclusionary and has already shifted the benefits of public parks and protected areas away from the middle and lower classes toward the elite (p. 297)²⁶.

Deste modo, é notável a necessidade de se pensar modelos de gestão da visitação em unidades de conservação que privilegiem o acesso democrático e universal à essas áreas, que têm como fim maior a conservação dos aspectos naturais e culturais desses espaços. Se mais pessoas tiverem contato com os valores das UCs, mais pessoas colaborarão com a sua proteção.

Por isso, se um modo de gestão irá garantir o acesso apenas a pessoas que possam pagar pelos ingressos, então ele deveria ser repensado, pois a arrecadação não deveria ser a principal intenção em se instituir e concessionar os serviços de apoio a visitação nas unidades de conservação, pois o uso público dessas áreas tem a finalidade de disseminar os valores da conservação ambiental e a sua relevância para a garantia de um meio ambiente saudável e equilibrado para toda a sociedade.

²⁶ Há evidências crescentes de que a ênfase na eficiência econômica e na privatização concomitante apoiada pela Nova Direita é excludente e já transferiu os benefícios dos parques públicos e áreas protegidas das classes média e baixa para a elite. (tradução livre)

1.2.2. Organização a partir do Turismo de Base Comunitária

Em relação ao Turismo de Base Comunitária (TBC), ele surge como uma das alternativas para equacionar o desafio em realizar a implementação das UCs, considerando seus objetivos e as populações residentes no seu interior e entorno, podendo, teoricamente, trazer benefícios para essas comunidades e para a conservação da natureza.

Entretanto, como avalia Irving (2009, p. 108)

O turismo define as suas próprias regras e traz a fantasia e o sonho a uma realidade de valores contraditórios, em uma sociedade globalizada. Mas o fenômeno turístico e o processo de globalização são irreversíveis, e o desafio para um horizonte desejável não mais se traduz na discussão de incompatibilidades e riscos, mas na concepção e desenvolvimento de alternativas criativas e inovadoras de um tipo de turismo que internalize a variável local e as identidades envolvidas como elemento central de planejamento.

Diante disso, é fundamental pensar (e praticar) modos de organização da atividade que busquem, em suas próprias concepções, o distanciamento do turismo de massa, que atende basicamente a interesses mercadológicos. Nesse sentido, as experiências de TBC vêm sendo debatidas como uma potencial boa maneira de desenvolvimento da atividade em UCs e seus respectivos entornos.

Maldonado (2009) afirma que o que ele denomina de Turismo Rural Comunitário (TRC) iniciou recentemente na América Latina, sendo as primeiras incursões a comunidades isoladas datadas de meados dos anos 80. Em território brasileiro, de acordo com Sansolo e Bursztyn (2009), é a partir da década de 1990 que o turismo passa a ser uma atividade não agrícola que agrega valor às atividades de agricultores familiares.

De acordo com informações obtidas junto a Red de Turismo Comunitario de America Latina (Redturs)²⁷, existem 322 destinos de turismo comunitário em toda a América Latina. No Brasil, são 37, conforme quadro 07, dividido por grande região. O país fica atrás apenas do Equador, que possui 52 experiências dessa natureza (REDTURS, 2019).

²⁷ Rede de comunidades campesinas e indígenas, instituições de apoio e profissionais que compartilham da concepção de desenvolvimento sustentável e propiciam a autogestão do turismo voltado para o protagonismo comunitário no planejamento, operação, supervisão e desenvolvimento de seus negócios (REDTURS, 2019)

Quadro 6 - Destinos de turismo comunitário do Brasil registrados na Redturs

DESTINOS COMUNITÁRIOS NO BRASIL			
REGIÃO NORTE	UF	Centro de turismo de Santo Amaro de Maranhão	MA
Pousada Aldeia dos Lagos, Silves	AM	Turismo comunitário em Porto de Galinhas	PE
Pousada Uacari	AM	Turismo no povoado de Terra Caída	SE
Turismo Comunitário no Rio Unini	AM	Turismo solidário e cultura popular	RN
Turismo comunitário no Rio Negro	AM	Turismo comunitário na Ilha Caieiras	ES
Cooperativa de turismo comunitário em Curuçá	PA	REGIÃO CENTRO-OESTE	UF
Ecoturismo comunitário no Polo Tapajós	PA	Valorando a cultura popular em Pirenópolis	GO
Projeto VEM	PA	Guardiões do pantanal	MT
Turismo comunitário em Taquaruçu	TO	REGIÃO SUDESTE	UF
REGIÃO NORDESTE	UF	Turismo comunitário em Brumadinho	M G
Ecoturismo em Cassurubé	BA	Caiçaras, indígenas e quilombolas: turismo cultural	RJ
Projeto Trilhas de Lençóis	BA	Revive Paquetá	RJ
Turismo de base comunitária em Lençóis	BA	Ecoturismo comunitário na Rota de Ouro	RJ/ SP
Turismo comunitário na Costa do Cacaú	BA	Turismo comunitário em Santa Catarina	SP
Casa Grande, Memorial do Homem do Kariri, Nova Olinda	CE	Turismo comunitário em Juquitiba	SP
Ponta Grossa	CE	REGIÃO SUL	UF
Praia do Canto Verde (Ceará)	CE	Ecoturismo comunitário no Litoral Norte de Paraná	PR
Rede de ecoturismo para a vida	CE	Comunidades do Rio Sagrado	PR
Turismo comunitário: afirmando identidades	CE	Boas práticas no turismo comunitário	RS
Turismo comunitário em Tijuca Boa Vista	CE	Rota Caminhos Rurais	RS
Turismo comunitário e solidário em Assaré de Patativa	CE	Turismo comunitário com Mulheres de Joinville	SC

Fonte: REDTURS (2019). Organizado pelo autor (2021).

Para Maldonado (2009), diversos fatores estão associados à origem do TRC na América Latina, tais como: pressões mundiais do mercado turístico; busca de superação de pobreza crônica por algumas comunidades; papel relevante das pequenas e microempresas no desenvolvimento econômico local e na diversificação da oferta turística; e as estratégias políticas do movimento indígena e rural para preservar seus territórios ancestrais na ótica de incorporação aos processos de globalização com sua própria identidade.

Nessa proposta de organização da atividade turística, é comum que as comunidades recorram a agentes externos que possam colaborar com esse processo, como o poder público e o setor privado. Sansolo e Bursztyn (2009) e Costa Novo

(2011) enfatizam o aporte técnico e o apoio financeiro por parte também de organizações do terceiro setor, nacionais e internacionais.

Importante destacar que existem várias possibilidades de as comunidades participarem e/ou desenvolverem a atividade turística. Nesse sentido, a partir de seu olhar sobre a América Latina, Maldonado (2009) sistematiza a participação das comunidades no que chama de “indústria do turismo” em seis modalidades, conforme quadro 08:

Quadro 7 - Participação das comunidades no turismo e suas principais características

Modo de participação	Principais características
1) Autogestão do negócio turístico	A comunidade decide trabalhar com turismo em seu território, participa de todas as etapas: planejamento, execução, promoção/venda dos produtos e gestão
2) Parceria de negócios com uma empresa privada	Há um contrato legal por tempo determinado entre investidor e comunidade, existe repartição de benefícios e obrigações e, ao final, o contrato pode ser renovado ou não
3) Parceria comercial com operadoras de turismo	Existe um acordo onde a agência envia turistas e a comunidade os recebe, presta serviços, é remunerada por isso, e muitas vezes recebe apoio da empresa para capacitação e infraestrutura, mas esta controla o fluxo
4) Concessão de recursos comunitários em usufruto	As comunidades cedem para uso temporário os recursos naturais de seu território e alguns serviços culturais em troca de benefícios acordados com empresas de turismo
5) Trabalho assalariado para operários	Algumas famílias participam a título pessoal do apoio à realização de turismo na região (fora da comunidade) em troca de remuneração e em caráter temporário, não existindo projeto comunitário
6) Formas híbridas	Agências levam turistas para a comunidade e ao mesmo tempo contrata esta para prestação de serviços. A comunidade realiza investimentos próprios. Há um sistema de rodízio para que todos os membros da comunidade interessados possam ser contratados

Fonte: Maldonado (2009). Organizado pelo autor (2021).

Em linhas gerais, a primeira possibilidade apresentada no quadro acima (autogestão do negócio turístico), refere-se ao que se pensaria como cenário ideal para o que se entende como Turismo de Base Comunitária (TBC), pois nela a comunidade possui o poder decisório sobre os rumos da atividade. A quinta (trabalho assalariado para operários) seria a maneira mais passiva, sendo relevante para algumas famílias, mas de pouco alcance em termos de comunidade.

Outra questão que merece destaque é que a proposta de Maldonado (2009) não trata de uma espécie de escada, onde a comunidade precisaria passar por cada etapa até a autogestão. Pode-se compreendê-la como possíveis arranjos que, inclusive podem ter natureza múltipla (formas híbridas) e que são influenciadas pela comunidade, pelos agentes externos e pelos próprios turistas. O que o quadro nos

mostra é que as experiências de TBC não são homogêneas; elas possuem características próprias e diversas.

Muito embora Maldonado (2009) não trate em sua análise especificamente as UCs, essa sistematização nos ajuda na compreensão desse modo de organização do turismo também nesses territórios, pois aborda o envolvimento de comunidades rurais, muitas delas indígenas e populações tradicionais.

No Brasil, pesquisas como as de Irving *et al.* (2002), Sansolo e Bursztyn (2009) e Costa Novo (2011), mostram que muitos casos de TBC ocorrem no interior ou entorno de UCs. Por exemplo, ao analisar casos do nordeste brasileiro, Sansolo e Bursztyn (2009) afirmam que 80% das experiências de TBC estão diretamente relacionadas com alguma unidade de conservação.

Além disso, ao analisar cada uma das experiências de TBC do quadro 07, por meio das informações contidas na página eletrônica da Redturs²⁸ e que foram fornecidas pelos responsáveis pela organização da atividade em cada local, foi possível constatar que 22 das 34 experiências associam-se diretamente a uma ou mais unidades de conservação, ou seja, cerca de 65%.

Debruçados também sobre o estudo do TBC sob o ponto de vista conceitual em diversos países latino-americanos, Sansolo e Bursztyn, (2009, p. 147) observam que “os componentes de conservação ambiental e valorização da identidade cultural sustentam esta proposta de turismo, bem como a geração de benefícios diretos para as comunidades receptoras”. Para os autores, esses benefícios viriam da organização e controle da atividade por parte da comunidade.

Em consonância com essa ideia, porém, em uma perspectiva marcadamente social, Irving (2009, p. 111) analisa que

o turismo de base comunitária, portanto, tende a ser aquele tipo de turismo que, em tese, favorece a coesão e o laço social e o sentido coletivo de vida em sociedade, e que por esta via, promove a qualidade de vida, o sentido de inclusão, a valorização da cultura local e o sentimento de pertencimento.

Ainda de acordo com Irving (2009), algumas premissas centrais emergem na releitura sobre o turismo de base comunitária: base endógena da iniciativa e desenvolvimento local; participação e protagonismo social no planejamento, implementação e avaliação de projetos turísticos; escala limitada e impactos sociais e

²⁸www.redturs.org. Acesso em 22 jan. 2019.

ambientais controlados; geração de benefícios diretos à população local; afirmação cultural e interculturalidade; e o “encontro” como condição essencial.

Essas premissas falam bastante sobre a essência desse tipo de turismo, pois em muitos casos as discussões sobre o tema estão especialmente centradas nos aspectos relacionados com a percepção de benefícios pelas comunidades a partir da atividade, geralmente traduzidos em geração de renda.

Já em outra sistematização do conceito de TBC, Costa Novo (2011, p. 45) afirma que

[...] o turismo de base comunitária é uma modalidade de turismo em que prevalece o protagonismo das comunidades no oferecimento de atividades turísticas realizadas nos territórios que ocupam, obedecendo a princípios ambientais e culturais autoestabelecidos, promovendo, sobretudo, a valorização da participação e da organização comunitária, do associativismo, da ética, com vistas ao desenvolvimento local e à preservação de sua cultura.

Nesse entendimento, Costa Novo (2011) aborda quatro elementos que merecem destaque ao se pensar em TBC: o protagonismo das comunidades, o uso do território que ocupam, respeitando valores ambientais e culturais, a geração de benefícios para a comunidade e a preservação de sua cultura. De um modo geral, esses elementos perpassam pelas concepções de Irving (2009) e Sansolo e Bursztyn, (2009), e se revelam marco importante para este estudo.

Para Costa Novo (2011), a proposta do turismo de base comunitária é a promoção de mudanças significativas, protagonizada pela comunidade em seu próprio lugar, em relação a processos de exclusão econômica, social, educacional e outros. Por isso, é pertinente salientar que a ideia do TBC, em sua essência, não reclama apenas a participação da comunidade, mas sim o seu protagonismo no pensar/agir/refletir sobre a atividade turística desenvolvida em seu território.

É importante avultar que o TBC não é um segmento do turismo, como o é o Ecoturismo, por exemplo. Ele é uma forma de organização do turismo pautada nos princípios de sustentabilidade (ambiental, social e econômica), mas que tem como bojo principal o protagonismo da comunidade no seu desenvolvimento e não apenas no contato com os turistas, como ocorre em algumas atividades, inclusive de Ecoturismo ou de outros segmentos.

Esse tipo de turismo pode, por outro lado, proporcionar experiências associadas a alguns segmentos do turismo. Pode-se pensar, por exemplo, no Ecoturismo de base comunitária, onde o turista busca o contato com a natureza,

mediante uma atitude responsável, porém com o diferencial de ter a comunidade receptora protagonizando a organização do seu momento de lazer ou de parte dele.

Essa diferença fica mais clara se pensarmos que uma agência de turismo pode promover a visita e o contato do turista com uma comunidade sem envolvê-la no planejamento da atividade e na participação da maior parte dos benefícios. Neste caso seria um turismo convencional, agenciado, até mesmo de massa, mas não seria de base comunitária.

Por outro lado, se a comunidade se organiza para decidir se e em que termos ocorrerá o contato com o turista, se haverá parceria com uma agência e de que modo os recursos financeiros e responsabilidades serão repartidos, bem como quais aspectos de sua cultura e ambiente serão proporcionados ao turista conhecer; ou seja, se os comunitários saírem de uma condição de “atrativo” para serem planejadores da atividade, neste caso poder-se-ia considerar a existência do turismo de base comunitária.

Percebe-se, deste modo, que o que determina que uma experiência seja de TBC não é a vinculação a um segmento específico do turismo ou a presença/ausência de uma agência de turismo ou de outro agente externo, como agentes públicos ou do terceiro setor, mas sim o grau de engajamento e de poder decisório de uma comunidade sobre a realização da atividade turística em seu território.

Diante dessa reflexão, outra questão interessante de ser abordada sobre o tema, é que muitas vezes falta o entendimento de que

o turismo não deve competir nem, e menos ainda, suplantar as atividades tradicionais que têm garantido a sobrevivência de tais povos. É concebido como um complemento ao progresso econômico e ocupacional para potencializar e dinamizar as atividades tradicionais que as comunidades controlam com imensa sabedoria e maestria. (MALDONADO, 2009, p. 30)

É preciso se ter em mente que o turismo depende essencialmente da vinda de pessoas para esses lugares e que esse deslocamento está sujeito a uma série de fatores sobre os quais o lugar pode ter maior ou menor controle, como condições de acesso, atratividades, disponibilidade de serviços, por um lado, e fatores de natureza macro como segurança pública, economia, questões de saúde pública entre outras.

Desse modo, a percepção do turismo como “tábua de salvação” pode gerar grandes frustrações, pois muitos comunitários podem ser incentivados a abandonar suas atividades tradicionais (pesca, lavoura, extrativismo) para dedicar-se a atividade

e não terem as suas expectativas supridas na atividade. Sem contar o risco de afastamento de seu modo tradicional de vida e reprodução.

Pinto (2017, p. 652), ao estudar áreas protegidas na tríplice fronteira Brasil-Peru-Colômbia, avalia que esse tipo de percepção “[...] ocasiona uma miopia das populações sobre o setor turístico que passa a vê-lo como a panaceia que irá alçar as condições de sustentabilidade econômica e social”.

Ao estudar o turismo em UCs em áreas haliêutica, Barbosa e Campos (2017, p. 835) alertam para os riscos de uma “monocultura da atividade”, a partir de um discurso que a apresenta para as comunidades sob uma visão imediatista e economicista. Pinto (2017) também levanta essa questão em seus estudos na tríplice fronteira Brasil-Peru-Colômbia.

Barbosa e Campos (2017), por sua vez, defendem que o turismo deve ser percebido como atividade transversal e complexa, com desdobramentos que dependerão da sua condução e do papel desempenhado pelos agentes relacionados com a atividade.

Além disso, outro motivo que pode gerar esse sentimento é quando acontece o que Holanda (2016, p. 252) chama de empresarização do TBC. Segundo a autora,

nesse cenário global, nem as iniciativas de turismo de base comunitária (TBC), que emergiram na contramão do turismo de massa, escapam dessa realidade e estão sendo impelidas a adotar práticas características do mundo empresarial, subordinadas a critérios de eficiência e competitividade, pressupostos estes, muitas vezes, distantes dos objetivos das comunidades tradicionais que lidam com aspectos mais substantivos da vida organizada.

Ao buscarem tornar-se competitivas no mercado turístico, algumas comunidades se veem obrigadas a manter rotinas de profissionalização e de atividades administrativas e burocráticas pertinentes a esse tipo de empreitada, porém que as afastam do seu modo de viver tradicional, gerando insatisfação para elas.

Tão logo, pensar no TBC em UCs não deve ser sinônimo de transformar a comunidade em uma empresa. O modelo empresarial está voltado para o lucro financeiro e as comunidades, embora também queiram percebê-lo, possuem outras necessidades, como de conexão com a natureza e com a sua cultura, aspectos estes, em geral, tratados como prioritários por elas e que devem ser respeitados pelos apoiadores externos da atividade e pelos turistas.

As duas formas de organização da atividade turística nas Unidades de Conservação aqui abordadas, aquela via concessão dos serviços e a de base

comunitária, são bastante distintas em diversos aspectos. Apesar disso, também existem interseções. Por exemplo, ambas, se não forem criteriosamente planejadas, desenvolvidas e acompanhadas, conduzirão a UC a uma inevitável mudança de foco. Isso se deve ao fato de que, mesmo sendo diferentes, são duas faces de um mesmo fenômeno: o uso turístico de unidades de conservação com fins econômicos.

Notadamente, por tratar-se de um processo de desenvolvimento endógeno, o TBC tem maiores chances de trazer benefícios para além da esfera econômica, como os sociais, culturais e ambientais. Defende-se aqui o que fora afirmado por Simonetti e Nascimento (2012), para quem o turismo desenvolvido nas UCs deve tanto potencializar quanto privilegiar as iniciativas locais.

Deste modo, guardadas as devidas proporções, tanto a concessão dos serviços quanto o TBC são processos de organização que visam à comercialização do espaço para turistas e demais visitantes e isso merece especial atenção.

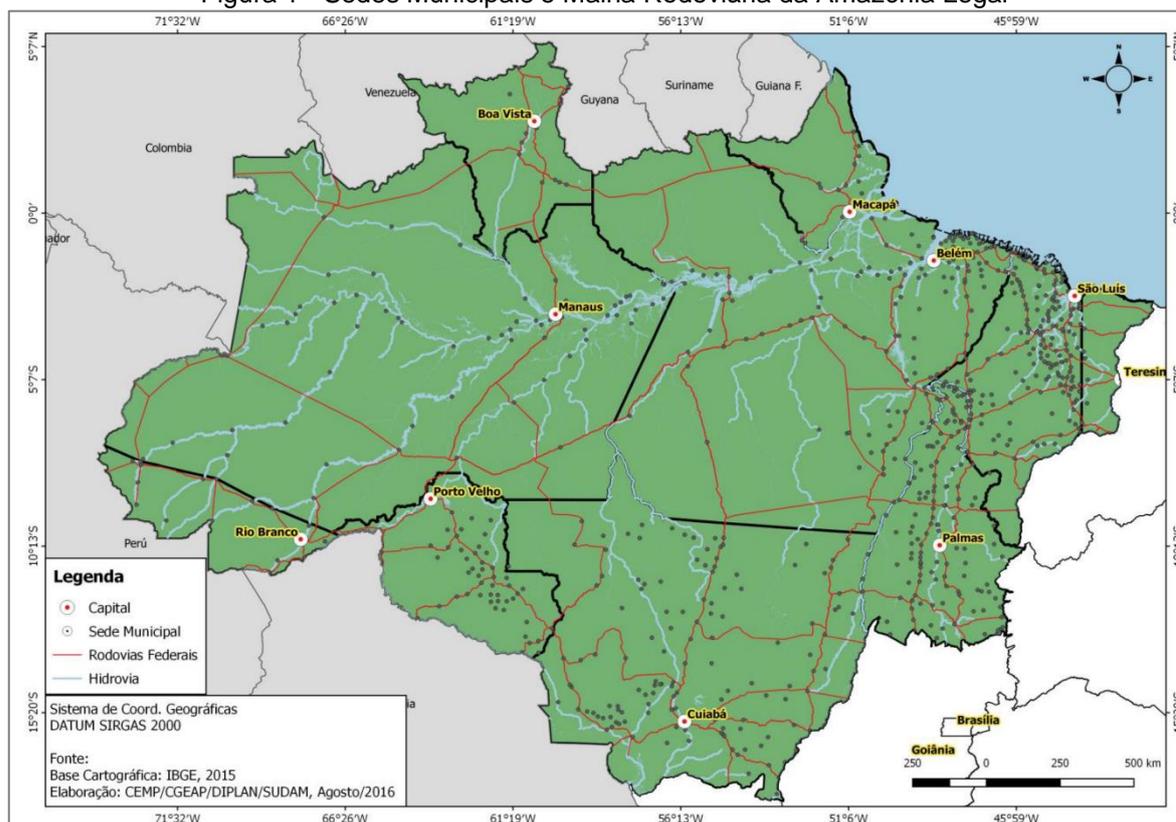
Não se quer, com essas reflexões, igualar os dois modos de organização, mas salienta-se que, ao se pensar em desenvolver o uso público em Unidades de Conservação, a finalidade primeira tem que ser a de resguardar o patrimônio ali protegido, sendo a visitação um catalisador desse processo e não o contrário, ou seja, a visitação não pode ser mais uma atividade econômica pressionando a área sob o discurso da geração de renda e “desenvolvimento” para o local.

2. TURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA LEGAL

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) a institucionalização da Amazônia Legal ocorreu em 1953 (Lei Nº. 1.806/1953) e foi uma construção geopolítica, a qual teve como finalidade incorporar essa região ao tecido socioeconômico nacional por meio de políticas públicas territoriais. O termo “legal” a diferencia do bioma Amazônia, o qual está integralmente compreendido nessa macrorregião, juntamente com fragmentos do Pantanal e do Cerrado (IBGE, 2021a).

A Amazônia Legal é área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), sendo composta por 52 municípios de Rondônia, 22 municípios do Acre, 62 do Amazonas, 15 de Roraima, 144 do Pará, 16 do Amapá, 139 do Tocantins, 141 do Mato Grosso e 181 Municípios do Maranhão (situados ao oeste do Meridiano 44º). A superfície da Amazônia Legal soma 5.015.067,749 km², ou seja, 501.506.774,9 hectares (ha), correspondente a cerca de 58,9% do território nacional (IBGE, 2021a). No mapa abaixo (figura 01) é possível visualizar a distribuição das sedes municipais na região.

Figura 1 - Sedes Municipais e Malha Rodoviária da Amazônia Legal



Fonte: Sudam (2020, p. 10)

Apesar de corresponder a mais de metade do território nacional, a população da Amazônia Legal foi estimada, em 2020, em 28,1 milhões de pessoas (13,3% da população brasileira), 72% delas vivendo na zona urbana e 28% na zona rural. O Produto Interno Bruto -PIB, em 2018, foi de 613,3 bilhões de reais, o que corresponde a 8,8% do PIB nacional; já o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios - IDHM da região é 0,73, sendo o nacional 0,78 (SUDAM, 2020).

Trata-se de uma região extensa que guarda expoente biodiversidade, onde boa parte de suas sedes municipais localizam-se às margens dos rios que entrecortam a região ou de rodovias federais que foram implementadas como estratégia governamental na tentativa de integração da região ao território nacional. Apesar da extensão, A Amazônia Legal abriga pouco mais que a décima parte da população nacional, a qual vive majoritariamente no meio urbano.

É nesse complexo território que o turismo surge como proposta de atividade para promover o desenvolvimento social, econômico e ambiental, a qual se direciona também para as Unidades de Conservação (UCs) localizadas na região, objeto de estudo desta pesquisa de doutorado.

2.1. A inserção das UCs da Amazônia Legal nas políticas federais de turismo: uma análise a partir da década de 1970

Buscou-se analisar aqui as políticas públicas federais de turismo dirigidas à Amazônia Legal, considerando sua incidência sobre as UCs da região. Segundo Cruz (2001), a política pública de turismo implementada em um determinado lugar influencia o modo como essa porção do espaço geográfico é apropriada por essa atividade. Para a autora

Uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território. (CRUZ, 2001, p. 401)

Essas políticas, mesmo que em determinados casos e momentos não convirjam em ações concretas, carregam a visão de quem as formula e produzem o espaço tanto por sua ação quanto por sua inação.

Dentre as principais políticas abordadas estão os Planos Nacionais de Desenvolvimento, o Tratado de Cooperação Amazônica, o I e II Plano de Turismo da Amazônia, o Proecotur e os Planos Nacionais de Turismo, compreendendo um período desde a década de 1970 até os tempos atuais. As análises estarão focadas na interseção dessas políticas com o turismo em UCs no território amazônico.

2.1.1. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento e o Tratado de Cooperação Amazônica

Para contextualizar a primeira política pública de turismo voltada para a Amazônia Legal, três planos nacionais merecem ser tratados brevemente nesta pesquisa: o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (1972 - 1974), o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (1975 – 1979) e o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) (1989-1985).

Segundo Mello (2006), o I PND acentuou a ideia de integração nacional e direcionou a “fronteira econômica” do país para o Centro-Oeste, a Amazônia e o Nordeste, através do Programa de Integração Nacional - PIN; e o II PND determinou a estratégia de “ocupação produtiva da Amazônia”, por meio de incentivos fiscais e do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia)²⁹. Para Matos (2002), embora não tenha chegado a ser implementado, o III PND reconheceu a agricultura e o desenvolvimento de novas fontes de energia como setores prioritários da economia brasileira.

De acordo com Gonçalves (2015), entre os anos 60 e 70, a ação do governo federal provocou uma mudança significativa na Amazônia: a hegemonia do capital comercial deslocou-se para o capital financeiro e industrial. Segundo o autor, o capital comercial era basicamente local/regional e o capital financeiro e industrial externo à região, vindo do Sul do país ou mesmo o exterior.

²⁹ Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), instituído por meio do Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974, com a finalidade de promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais, em áreas prioritárias da Amazônia.

Para o novo capital importa se apropriar da natureza como objeto de trabalho, como matéria-prima. Se antes o capital comercial convivia com o caboclo ribeirinho, com as diferentes comunidades indígenas ou com as populações remanescentes de quilombos, agora o capital financeiro e industrial irá disputar seus recursos naturais. No lugar dessa convivência teremos a barragem dos rios que aprisionará suas forças, sua energia e, com isso, aumentar a capacidade desse novo capital transformar a natureza tornando, com isso, maior o seu potencial de apropriação de outros recursos naturais como a bauxita, o ferro, o caulim, o manganês, o ouro, ou ainda explorar a celulose. (GONÇALVES, 2015, p. 116)

O I PND trata o meio ambiente natural como “recursos naturais” (termo utilizado no plano), ou seja, como fator de produção especialmente vinculado a disponibilidade de terra e de mão de obra, reforçando o que aponta Gonçalves (2015) a respeito do capital financeiro e industrial, que olha para a natureza como matéria-prima e que não respeita os seus usos tradicionais, trazendo uma lógica externa para sua apropriação e consumo.

Apesar de não estar entre os exemplos citados por Gonçalves (2015), podemos incluir o turismo nesse contexto, o qual por meio da apropriação e mercantilização da natureza, promete a geração de renda e riqueza para a região a partir de investimento externo.

Para Pinto (2017), as políticas públicas em geral e as de turismo adotam o receituário imputado pelo modelo global de desenvolvimento, que vê a Amazônia como um grande mercado de *commodities*.

Embora não seja proposto como estratégia para a Amazônia Legal no I PND, o turismo é abordado em seu Capítulo IV: Grandes Prioridades e Metas Setoriais. Ao mencionar como prioridades nacionais a revolução na Educação; a aceleração do Programa de Saúde e Saneamento; a revolução na Agricultura-Abastecimento; e a aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico, o documento enfatiza que:

Tal esforço concentrado não deverá prejudicar a consolidação da infraestrutura econômica de Energia, Transportes e Comunicações, nem o apoio ao desenvolvimento integrado de indústria e Agricultura. **Na implementação de políticas setoriais, será dado especial apoio ao incremento do Turismo, tanto de correntes turísticas internacionais como de nacionais, dotando-se as regiões propícias de condições favoráveis.** (BRASIL, 1971, p. 4, negrito nosso).

Ao final do documento, foram adicionadas seis ressalvas. A terceira delas refere-se ao turismo, com o texto muito similar ao citado acima³⁰. Apesar disso, não

³⁰ O Plano deve incluir medidas que visem ao incremento do turismo, tanto de correntes turísticas internacionais como internas, dotando-se as regiões propícias de condições favoráveis. (BRASIL, 1971, p. 73)

são associadas diretrizes ou metas à atividade. Deste modo, nota-se que o I PND não demonstra clareza sobre o papel do turismo no desenvolvimento nacional e tampouco da região amazônica. Além disso, a atividade não foi vinculada a conservação ambiental, tema que sequer é abordado no documento.

Já no II PND, alguma preocupação com o meio ambiente é esboçada nos objetivos do documento: “Realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade da vida, e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do País” (BRASIL, 1974, p. 29). Apesar disso, nota-se a manutenção do discurso que olha a natureza enquanto matéria-prima, ou seja, enquanto recurso.

Vale destacar que o documento foi elaborado após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que ocorreu em 1972, em Estocolmo (Suécia), e certamente recebeu influência desse contexto. Para Mello (2006), a Conferência de Estocolmo tornou-se chave na emergência do meio ambiente global, inclusive culminando com a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). No ano seguinte ao evento, 1973, o governo brasileiro criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA.

Pode-se analisar a partir da leitura dos documentos que a preocupação com o meio ambiente natural no II PND estava mais relacionada com a manutenção das atividades produtivas (tal qual no I PND), do que vinculada a uma ideia de proteção de áreas com a finalidade de preservação/conservação por meio da institucionalização de áreas protegidas.

Na seção do II PND que trata da Ocupação Produtiva da Amazônia, foram identificados três tipos de programas³¹, dentre os quais os Programas Setoriais de Base empresarial, que contemplaram o turismo:

Os principais programas setoriais a desenvolver são: pecuária de corte, extração e industrialização da madeira, mineiração e indústrias eletrolíticas, lavouras selecionadas de caráter comercial e base agrônômica assegurada, pesca empresarial, **turismo**. (BRASIL, 1974, p. 65-66, negrito nosso)

Ainda na seção sobre a Ocupação Produtiva da Amazônia, foi feita, pela primeira vez, a designação de áreas destinadas a Parques e Florestas Nacionais, Reservas Biológicas e Parques de Caça, vinculada a Estratégia III - Política de Desenvolvimento de Recursos Florestais e Uso Racional dos Solos da Amazônia,

³¹ Programas de Aproveitamento Integrado de Vales (Tocantins-Araguaia, Tapajós, Xingu), Programas Setoriais de Base Empresarial e Programas de Colonização ao Longo dos Novos Eixos Viários (Transamazônica, Belém-Brasília, Cuiabá-Santarém). (BRASIL, 1974, p. 65)

contextualizada em uma parte do documento voltada à exploração madeireira e pesquisa florestal.

Essa vinculação de UCs ao setor madeireiro e a pesquisa florestal no II PND evidencia a visão do Estado a respeito do papel/destinação dessas áreas no contexto amazônico, uma vez que, à essa altura, já se apresentava como uma via possível o seu uso para atividades educacionais, recreativas e científicas, especialmente dos parques e reservas biológicas, conforme o Código Florestal de 1965, vigente à época.

De acordo com Mello (2006) embora as UCs, naquele contexto, já fossem um instrumento de conservação, elas não eram consideradas como elementos de estruturação do espaço, mas sim vinculadas às questões do desmatamento decorrente da ocupação do território.

Já na seção intitulada Poluição Industrial e Preservação do Meio-Ambiente do II PND, são destacados cinco pontos³² em que o controle da poluição e a preservação do meio ambiente serão focados, sendo o quinto deles: Programas Especiais de Preservação do Meio-Ambiente, no qual estava prevista a institucionalização de áreas protegidas com essa finalidade:

Preservação de áreas naturais representativas dos principais ecossistemas encontrados nas diversas regiões, a ser alcançada através do estabelecimento, no território nacional, de uma rede de Estações Ecológicas em Áreas selecionadas, de acordo com estudos a serem realizados pela Secretaria Especial do Meio-Ambiente – SEMA (BRASIL, 1974, P. 94).

Percebe-se que no mesmo documento duas destinações diferentes são apontadas para as UCs: uma para os Parques e Florestas Nacionais, Reservas Biológicas e Parques de Caça, com finalidade produtiva; e outra para as Estações Ecológicas, sob um senso mais preservacionista. Em ambos os casos o turismo não é associado a esses espaços.

O turismo volta a aparecer como estratégia regional específica na seção sobre Política de Desenvolvimento Urbano do II PND, mas apenas para as regiões Sudeste (orla marítima), Sul (faixas litorâneas e regiões de serra), Nordeste (orla marítima, patrimônio histórico e beleza paisagística), Centro-Oeste (promoção de centros

³² I – Controle da Poluição Industrial; II - Preocupação específica com os aspectos de repercussão sobre os recursos naturais da área; III - Efetiva observância de política de utilização racional dos recursos naturais na ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste; IV - Política de recuperação e expansão dos recursos renováveis do Nordeste; e V - Programas especiais de preservação do meio-ambiente. (BRASIL, 1974)

turísticos³³) (BRASIL, 1974). Note-se que apenas a região Norte não foi mencionada, região essa que constitui grande parte da Amazônia Legal. Isso demonstra uma contradição dentro do próprio documento, que seções antes indicou o turismo como umas das atividades produtivas para Amazônia.

Nos inúmeros quadros, gráficos e tabelas que fazem projeções tanto de crescimento quanto de investimentos do II PND, não se percebem aportes ou indicadores voltados ao turismo ou à conservação ambiental.

No III PND (BRASIL, 1980a), nem o turismo nem a conservação ambiental aparecem em seus objetivos. O discurso assentado sobre uma melhor integração econômica da Amazônia ao território nacional manteve-se como nos planos anteriores.

Apesar disso, dentre as Políticas Setoriais trazidas pelo III PND está o Turismo, com discurso centrado na geração de renda, emprego e redução das disparidades regionais. O documento sugere especial atenção para a Amazônia e o Nordeste, sem maiores detalhamentos.

Algumas políticas governamentais denominadas de Temas Especiais foram incluídas no plano, como o Meio Ambiente e Recursos Naturais. Neste a destinação de áreas com fins a conservação ambiental não é abordada, sendo apenas mencionada a necessidade de “exploração racional e não predatória” da Amazônia (BRASIL, 1980a).

Olhando-se para os três planos, é possível notar que diferente do I PND, o II PND trata da proposição tanto de áreas protegidas quanto do turismo para a Amazônia, porém de forma separada, ou seja, sem fazer uma correlação entre essas áreas e a atividade, embora isso já fosse possível a partir do Código Florestal de 1965. Já no III PND, além de ser dado similar tratamento ao turismo em relação ao II PND (embora com alguma retração), a total ausência de políticas ou diretrizes voltadas à instituição de áreas protegidas demonstra um recuo nas intenções do Estado brasileiro para com o tema.

Quase concomitante à publicação da primeira política de turismo específica para a Amazônia, que será abordada em seguida, foi proposto pelo governo brasileiro em 1977 e assinado em 1978 o Tratado de Cooperação Amazônica – TCA. Os países

³³ O documento usa exatamente esse termo “centros turísticos” sem atribuir uma definição específica para ele (BRASIL, 1974).

signatários foram: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela (RICUPERO, 1984).

Segundo Mello (2006) o TCA serviu para amenizar tensões entre os países da bacia amazônica a respeito de sua soberania sobre os seus respectivos territórios. A autora avalia que o tratado ganhou maior importância nos anos 90, no início das articulações para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que ocorreria na cidade do Rio de Janeiro no ano de 1992 e que ficou conhecida como Rio 92 e Eco 92.

A Rio 92 foi outro marco internacional no debate de problemas ambientais e suas possíveis soluções. Segundo Mello (2006), a Conferência colaborou para consolidar o entendimento de relações entre meio ambiente e desenvolvimento.

Ainda sobre o TCA, ressalte-se que ele possui 28 artigos e que os 19 primeiros abordam os objetivos comuns a serem alcançados. Destes, o 13º aborda o turismo nos seguintes termos:

As Partes Contratantes cooperarão para incrementar as correntes turísticas, nacionais e de terceiros países, em seus respectivos territórios amazônicos, sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e aos recursos naturais. (BRASIL, 1980b)

Em relação à criação e/ou implementação de áreas protegidas, o documento não apresenta objetivos claros, porém, o artigo 14º sugere essa preocupação: “As Partes Contratantes cooperarão no sentido de lograr a eficácia das medidas que se adotem para a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas da área amazônica” (BRASIL, 1980b).

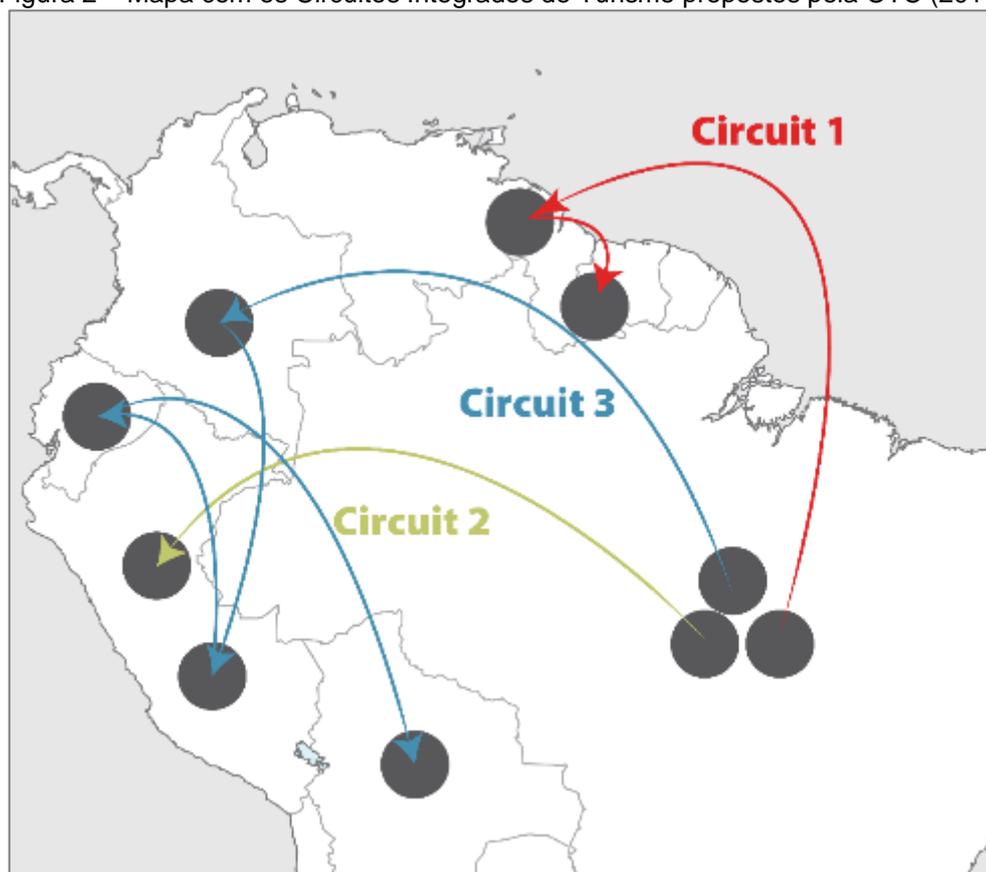
O TCA continua vigente e a atual Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (OTCA, 2011), aprovada em 2010, aborda oito temas³⁴, dentre os quais o Turismo, sob a perspectiva da sistematização da informação turística na Amazônia; da criação de circuitos regionais integrados; do desenvolvimento do turismo comunitário ambientalmente sustentável; do fortalecimento da imagem turística da Amazônia; e da proposta para um mecanismo de financiamento regional de turismo.

³⁴ A) Conservação, proteção e aproveitamento sustentável dos recursos naturais renováveis; B) Assuntos Indígenas; C) Gestão do conhecimento e intercâmbio de informação; D) Gestão regional de saúde; E) Infraestrutura e transporte; F) Turismo; G) Fortalecimento institucional, financeiro e jurídico; e H) Temas emergentes (Mudanças Climáticas, Desenvolvimento Regional e Energia) (OTCA, 2011).

Todavia, analisando-se os três projetos executados³⁵ e os sete em andamento³⁶, não se observou ações/atividades vinculadas ao turismo.

Apenas uma, das 13 publicações disponíveis na página oficial do tratado aborda o tema: Integrated Circuits of Tourism (OTCA, 2017). Ela se apresenta como ferramenta para apoiar processos de decisão sobre o turismo pelos países e propõe três rotas de integração: 1. Trilha do Turismo Amazônia-Caribe (Brasil – Guiana – Suriname); 2. Rota Amazônia-Andes-Pacífico (Brasil – Peru); e 3. Rota do Turismo Águas Amazônicas (Brasil – Colômbia – Peru – Equador – Bolívia)³⁷. Essas rotas estão representadas no mapa da figura 02:

Figura 2 – Mapa com os Circuitos Integrados de Turismo propostos pela OTC (2017)



Fonte: OTCA (2017, p. 06)

³⁵ Projeto Apoio à Agenda Social Amazônica da OTCA; Programa para a Elaboração de uma Agenda Regional de Proteção dos Povos Indígenas; e Programa de Vigilância em Saúde Ambiental para a Região Amazônica (PVSA). (OTCA, 2021)

³⁶ Projeto Amazonas; Projeto Bioamazônia; Projeto GEF Amazonas; Projeto de Monitoramento da Cobertura Florestal; Gestão Florestal (OIMT-CDB-OTCA); Povos Indígenas em Regiões de Fronteira; e Programa Regional Amazônica. (OTCA, 2021)

³⁷ 1. Livre tradução de: *The Amazon-Caribbean Tourism Trail (Brazil-Guyana-Suriname)*; 2. *The Amazon-Andes-Pacific Route (Brazil-Peru)*; 3. *The Amazon Water Tourism Route (Brazil-Colombia-Peru-Ecuador-Bolívia)*. (OTCA, 2017).

Em relação às Áreas Protegidas, pode-se observar uma atividade prevista dentre os subtemas da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica: “Apoiar a integração de estratégias nacionais de desenvolvimento do turismo nas AP [Áreas Protegidas] amazônicas integradas nos circuitos internacionais” (OTCA, 2011, p. 31). Isso, mesmo que timidamente, registra a vinculação da atividade turística com as áreas protegidas, muito embora não se tenha conseguido identificar evidências, no conteúdo disponibilizado pela OTCA, de ações mais práticas nesse sentido.

Deste modo, embora mais recentemente haja algum aceno para a associação do turismo às áreas protegidas na Amazônia pelo TCA, no contexto do seu surgimento esse tema não foi desenvolvido.

2.1.2. Os Planos de Turismo da Amazônia

Publicado em 1977, com vigência prevista para o período de 1980 a 1985, o I Plano de Turismo para a Amazônia – I PTA (SUDAM, 1978a) foi a primeira política federal de turismo voltada especificamente para a Amazônia Legal. Trata-se de documento extenso, composto de dois volumes: o primeiro com a caracterização do plano e o diagnóstico; e o segundo com o prognóstico, as políticas, as diretrizes, os instrumentos e a programação.

Pôde-se perceber que no I PTA, a Amazônia é apresentada como um território cheio de primitivismo lírico a ser explorado pelas empresas do setor turístico com base no trinômio rio-floresta-fauna. O plano reitera um imaginário de vazio demográfico da região e de estoque de recurso natural-financeiro a ser explorado pelo capital privado com fins ao “desenvolvimento” do país, tal qual os planos nacionais de desenvolvimento que o precedem e contextualizam.

De acordo com Gonçalves (2015), essa imagem da Amazônia como natureza virgem e intocada, sem cultura, o lugar de um “bom selvagem” que não haveria cometido o pecado original, foi estimulada no imaginário de muitas pessoas pelo que o autor denomina de “indústria do turismo”, que vende imagens idealizadas dos lugares. Para o autor, por trás disso há o interesse na exploração das características reais e imaginárias da Amazônia pelo setor turístico.

De acordo com Pinto *et al.* (2019, p. 538), o componente ambiental foi inserindo a atividade turística com a crescente procura por lugares onde as paisagens

fossem menos afetadas pelo modelo industrial, o que impulsionou o turismo em países da América Latina que detinham em seus territórios recursos naturais conservados.

Isso pode ser notado na ênfase que o I PTA, como outros documentos voltados ao “desenvolvimento” da Amazônia, dá à exploração do território enquanto recurso:

Como se vê estamos diante de dois incomensuráveis: o Turismo e a Amazônia. De um lado, o turismo que possibilita quase tudo. De outro lado, a Amazônia potencialmente riquíssima em termos de aproveitamento turístico, como indústria rentável, multiplicadora de divisas cambiais (SUDAM, 1978a, p.07)

Em relação aos seus 20 objetivos, o I PTA os organiza em três categorias: finais (03), instrumentais (10) e setoriais (07). A defesa ecológica e a valorização dos recursos naturais está presente nos objetivos finais, juntamente com a ocupação territorial e a geração de emprego e renda. Entretanto, é nos objetivos instrumentais que surge a menção à proteção de áreas naturais com fins à conservação. Nos objetivos setoriais o tema ambiental não é abordado.

Apesar de ser um dos três objetivos finais do plano, o valor destinado pelo I PTA à “preservação da ecologia e desenvolvimento turístico” corresponde a apenas 6% do seu orçamento³⁸, o que se apresenta como um contrassenso. A maior parte dos recursos, aproximados 80%, são destinados a infraestrutura básica e/ou turística (equipamentos turísticos e hotelaria; desenvolvimento urbano; e transporte fluvial), como se observa na figura 03.

³⁸ No I PTA está previsto o total de investimentos no valor de Cr\$ 3.403.516.000, dos quais cerca de 50% caberiam ao poder público (SUDAM, 1977a). O valor está expresso na moeda em vigor no Brasil naquele contexto, o Cruzeiro (Cr\$).

Figura 3- Percentual (%) de investimentos previstos para o I PTA (1980 – 1985)



Fonte: SUDAM (1978a, P. 33). Organizado pelo autor (2021).

Nota-se que embora seja um objetivo final, a questão ambiental deliberadamente não é prioritária no I PTA, fazendo parte apenas de seu discurso. Além disso, o documento não apenas posiciona a conservação a serviço da atividade turística, como sugere a adequação da cidade de Manaus ao que denomina de “imagem tropical do mundo amazônico”, como se pode observar no trecho abaixo:

Todavia os recursos existentes não devem depender somente das condições físicas e do contexto em que são colocados; devem também referir-se à importância deles em relação ao espaço e ao tempo necessários para a sua utilização. Recursos naturais de dimensão continental exigem, antes de tudo, a preservação do meio ambiente físico, o zoneamento adequado e a manutenção do equilíbrio ecológico como fatores de importância primordial para que o turismo na Região Amazônica se expanda e desenvolva na direção apropriada.

Uma observação que parece oportuna será a de chamar a atenção para a carência de revestimento vegetal nos principais Centros e Pólos Turísticos da região dentro do espaço urbano.

Existindo uma imagem tropical do produto amazônico que leva o consumidor a associar imagens de vegetação abundante e luxuriosa, não será admissível que uma cidade como Manaus, no interior da Amazônia, lhe pareça descarnada dessa vegetação e por isso agreste e pouco convidativa, falseando o produto que lhe foi anunciado e vendido. Belém é o exemplo do que deve ser uma cidade da região em estudo, uma porta de entrada ao nível da imagem do produto amazônico. (SUDAM, 1978a, P. 43, grifo nosso)

Esse é mais um exemplo do que fala Gonçalves (2015) a respeito da venda de um imaginário idealizado de uma Amazônia virgem, intocada e sem cultura, que o turismo promove com fins a exploração do território.

É no mínimo intrigante um documento recomendar que uma cidade deva mudar uma característica concreta sua (a falta de arborização) para adequar-se à forma como os turistas imaginam que ela seja, de modo que não “falseie” a imagem vendida ao turista (e o que a cidade concretamente não é). Entretanto, esse esforço de adequação do real ao imaginário do turista é uma prática comum no planejamento e no desenvolvimento da atividade turística.

Não se advoga aqui que não se deva aumentar a arborização na única metrópole incrustada no meio da floresta tropical, pois essa certamente deve fazer parte das necessidades da população local, mas isso não deveria ser uma demanda estética pensada a partir das expectativas dos turistas que a visitam.

De acordo com Cruz (2001), o consumo do espaço é uma peculiaridade do turismo em relação a outros setores de atividade econômica e, a partir desse processo, é que se gestam os territórios turísticos. Desse modo, as políticas públicas de turismo buscarão moldar o território, em sinergia com outros agentes, de maneira que se possa atender as expectativas dos turistas.

Isso nos leva à seguinte reflexão: haveria um limite para a ação de moldar um território em função das expectativas/necessidades dos turistas, uma vez que é no espectro da atratividade que os destinos turísticos são pensados, planejados e geridos? É preciso tomar em conta que adequar o espaço a partir da expectativa dos visitantes é um processo que prioritariamente desconsidera, e mesmo atropela, as demandas de quem vive no lugar.

Apesar disso, a ideia de atratividade é fatidicamente o primeiro aspecto pensado na organização da atividade turística. No caso do I PTA, por exemplo, o esforço inicial do documento foi identificar Polos e Centros Turísticos da Amazônia Legal, em sua etapa diagnóstica, empregando como método a verificação de atrativos existentes nas proximidades das áreas de estadia dos turistas ou de fácil acesso para eles (SUDAM, 1978a).

Após analisar os atrativos turísticos; os equipamentos e serviços turísticos; a infraestrutura; e os recursos humanos, o I PTA apontou como Polos Turísticos: Manaus (AM), São Luís (MA), Belém (PA) e Santarém (PA). Foram considerados Centros Turísticos: Macapá (AP), Boa Vista (RR), Rio Branco (AC), Porto Velho (RO)

e Cuiabá (MT). Essas proposições estão no mapa da figura 04, abaixo. O documento não esclarece a diferença entre Polo Turístico (PT) e Centro Turístico (CT), tratando-os como núcleos receptores de turismo, embora o primeiro esteja hierarquicamente à frente do segundo (SUDAM, 1978a).

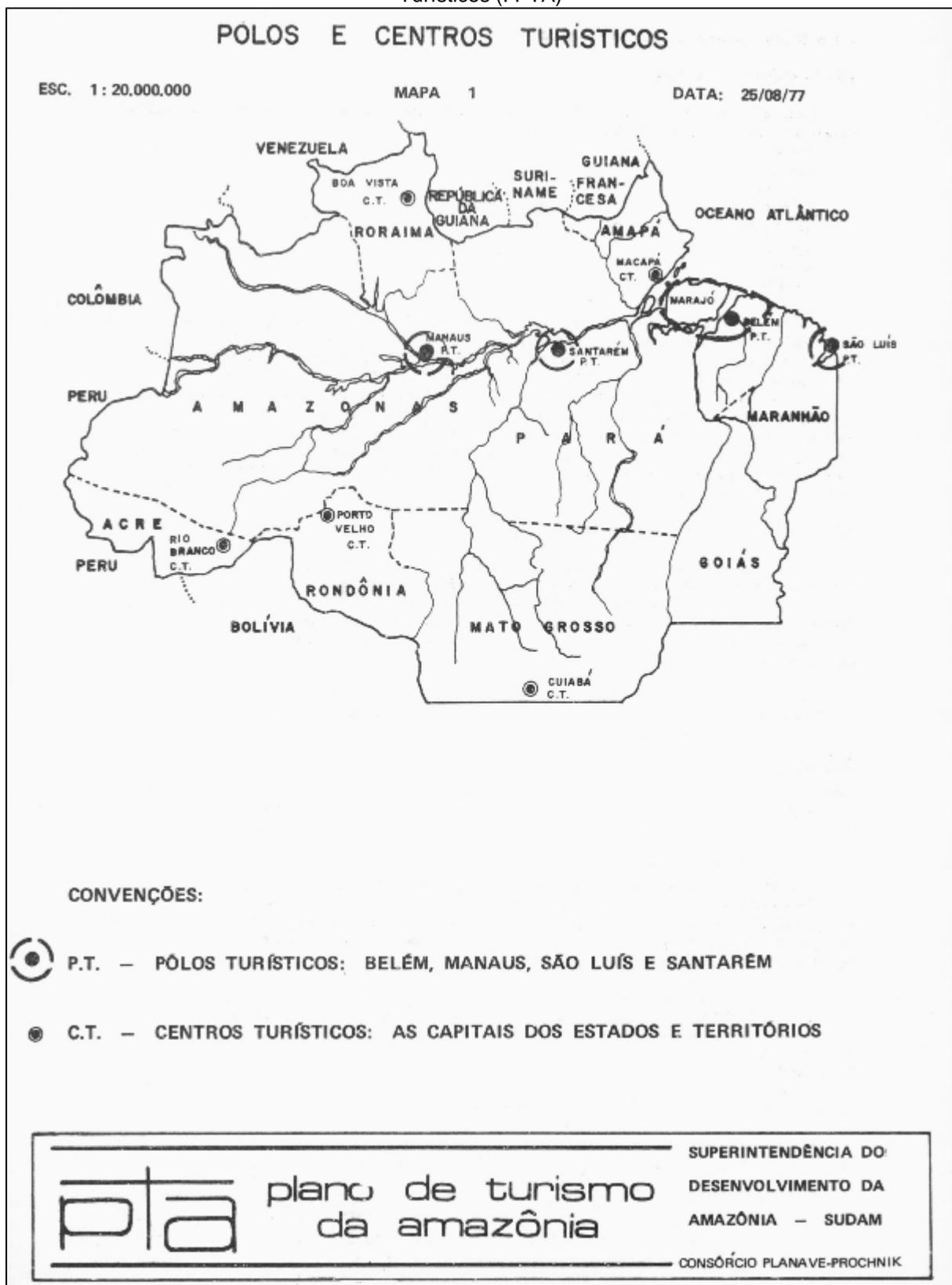
A oferta turística da Amazônia foi lida pelo próprio documento em duas grandes linhas imaginárias. Uma horizontal, composta por São Luís (MA), Belém (PA), Santarém (PA) e Manaus (AM). E outra de contorno fronteiriço, abrangendo Macapá (AP), Boa Vista (RR), Rio Branco (AC) e Rondônia (RO). Fora dessas duas linhas está Cuiabá (MT), com oferta independente do contexto turístico amazônico (SUDAM, 1978a).

Nas Diretrizes Gerais do prognóstico do I PTA, a proteção do patrimônio natural é citada como condição ligada ao fator de atratividade turística da região. Dentre as nove Diretrizes Setoriais do plano, uma é intitulada de Preservação da Ecologia e Desenvolvimento Turístico e vincula a preservação da natureza ao seu uso pelo turismo, porém sem especificar a institucionalização de áreas protegidas (SUDAM, 1978b).

Já na primeira das quatro principais políticas para o desenvolvimento do Turismo na Amazônia traçadas no I PTA³⁹, a Política de preservação e valorização do patrimônio turístico regional, nota-se a proposição do diálogo entre o turismo e as UCs, bem como da instituição de um parque nacional (SUDAM, 1978b).

³⁹ 1 - Política de preservação e valorização do patrimônio turístico regional; 2 – Política de desenvolvimento de diversificação da oferta turística; 3 - Política de comercialização turística; e 4 - Política de formação de recursos humanos. (SUDAM, 1978b)

Figura 4 - Oferta Turística (diagnóstico) da Amazonia Legal organizada em Polos Turísticos e Centros Turísticos (I PTA)



Fonte: SUDAM (1978a, P. 47)

Entretanto, talvez o ponto central do documento, no contexto desta pesquisa, reside na estruturação dos nove programas de ação⁴⁰, dentre os quais o Programa 4 – Preservação da Ecologia e Desenvolvimento Turístico, que propôs a implantação de Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEIT).

As AEIT foram uma categoria proposta pela Lei N.º 6.513/1977 e regulamentada pelo Decreto N.º 86.176/1981, sendo definidas na referida lei como: “trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico”.

Embora a vigência do I PTA seja entre 1980 e 1985, as AEIT foram divididas, pelo plano, em três categorias: 1) durante a sua vigência (1980-1985); 2) posterior a 1985; e 3) a longo prazo (a determinar), conforme se observa no quadro 08:

Quadro 8 - Implantação de Áreas Especiais de Interesse Turístico – AEIT previstas no I PTA

1980-1985	Após 1985	Longo prazo (a determinar)
<ul style="list-style-type: none"> • AE de Gurupi (AP) • AE do Lago Piratuba (AP) • AE do Tocantins-Moju (PA) • AE de Anavilhanas (AM) • AE dos Lençóis Maranhenses (MA) • AE do Tapajós (PA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Manaus I (AM) • Manaus II (AM) • Jari (AP) • Amapá (AP) • Cabo Orange (AP) • Mesa de Carolina (MA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tocantins-Tucuruí (PA) • Pico da Neblina (AM) • Serras de Parima e Pacaraima (RR) • Chapada das Mangabeiras (GO)⁴¹

Fonte: SUDAM (1978b). Organizado pelo autor (2021).

Segundo o documento, essas áreas deveriam ter entre 1.000 e 10.000 km², que correspondem respectivamente a 100.000 e 1.000.000 de hectares (ha), para não serem muito pequenas para a ecologia da região amazônica e tampouco grandes demais para controlar e fiscalizar. Os critérios utilizados para a sua definição foram:

⁴⁰ 1 - Equipamento Turístico e Hotelaria; 2 - Desenvolvimento Urbano; 3 - Transporte Fluvial; 4 - Preservação da Ecologia e desenvolvimento turístico; 5 - Proteção do patrimônio histórico-artístico; 6 - Recursos Humanos; 7 - Promoção Turística; 8 - Estudos e Projetos; e 9 - Implantação e administração do PTA. (SUDAM, 1978b)

⁴¹ Área fronteira do então estado de Goiás (hoje Tocantins) com os estados do Maranhão, Piauí e Bahia.

- a) Que a região esteja perto de algum ponto de possível acesso de um centro urbano, para aquelas áreas que se desenvolverão a curto prazo;
- b) Que tenha características naturais destacadas e abranja mais do que um ambiente diferente;
- c) Que ofereça possibilidades de acesso terrestre ou fluvial, presentes ou futuras;
- d) Que já existam antecedentes ou recomendações que justifiquem sua criação;
- e) Que não conflitem com outro uso não compatível com a conservação e a exploração turística;
- f) Que se localize em áreas ecologicamente mais fracas e/ou suscetíveis de alteração;
- g) Que os limites tenham sido delineados de forma a coincidirem com acidentes naturais permanentes ou estradas, para permitir uma demarcação fácil. (SUDAM, 1978b, P. 102)

As AEIT previstas para serem desenvolvidas entre 1980 e 1985 (vigência do I PTA) supririam lacunas de serviços ligados ao turismo e preservariam paisagens ameaçadas de deterioração. As proposições para depois de 1985, embora fora do período de vigência do plano, referiam-se as áreas não tão atrativas ou aquelas distantes dos Polos e Centros Turísticos. Já as de longo prazo, cujo período de implementação não foi delimitado pelo documento, seriam as áreas de alto valor paisagístico, porém situadas em lugares muito isolados, requerendo fortes investimentos para acesso e serviços (SUDAM, 1978b).

O próprio documento faz uma certa analogia entre a definição da AEIT e os Parques Nacionais:

A definição de uma área natural para preservar e ao mesmo tempo utilizar como bem turístico pressupõe a aplicação de certas políticas de uso e manejo, com o estabelecimento de normas bem precisas do que pode ser feito, que áreas serão usadas e a finalidade específica desse uso. Até bem recentemente havia apenas para isso a legislação sobre parques nacionais, definidos como um bem de preservação permanente e, portanto, de propriedade do Estado, neles não se podendo introduzir qualquer alteração ou uso sem autorização expressa de autoridade competente. Nesta situação existem na Amazônia Legal o Parque Nacional do Araguaia, desde 1959, em Goiás; e o Parque Nacional da Amazônia, no oeste do Pará, desde 1974. (SUDAM, 1978b, P. 102)

Dado que o mapa com as AEIT presente na versão do I PTA a que se teve acesso não apresenta boa legibilidade, optou-se por organizar suas proposições no quadro 09, abaixo, onde buscou-se ainda relacionar as AEIT com os Polos Turísticos (PT) e Centros Turísticos (CT) propostos no diagnóstico do plano e, também, com as UCs criadas posteriormente em áreas correspondentes. Vale ressaltar que algumas propostas de AEIT não foram descritas textualmente no I PTA, mas estão representadas em seu mapa final de proposições e foram incluídas no referido quadro.

Nota-se no quadro 09 que duas UCs já existiam à época do I PTA e nas mesmas áreas foram propostas AEIT: a Floresta Nacional do Tapajós e o Parque Nacional da Amazônia, ambas criadas em 1974. Isso denota certa afinidade entre as finalidades das UCs e das AEIT, no que diz respeito à atividade turística, a partir da ótica do documento.

Constata-se também no quadro 09 que não foram propostas AEIT para Acre e Rondônia. Além disso, apesar de não terem sido identificados Polos e Centros Turísticos no então estado de Goiás (hoje Tocantins), para este foi proposta a AEIT Chapada das Mangabeiras.

Embora tenham sido propostas a AEIT Chapada dos Guimarães (MT) e a AEIT Serras de Parima e Pacaraima (RR), a grande maioria das AEIT foi proposta para os estados do Maranhão, Pará, Amapá e Amazonas. Isso praticamente ratifica o eixo horizontal de oferta turística mencionado no diagnóstico do I PTA (figura 04), indo das proximidades de São Luiz (MA) em direção à Manaus (AM), com a adição apenas do Amapá, um pouco acima, mas não tão distante desse eixo.

Outro aspecto que fica evidente no quadro 09 é que apesar de não terem sido propostas pelo I PTA, mais tarde foram criadas UCs em boa parte das áreas onde seriam instituídas as AEIT, muitas vezes com nomes similares, que remetem àquela determinada região. Inclusive várias dessas UCs são bastante visitadas atualmente, como será apresentado na próxima seção deste capítulo.

Quadro 9 - Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEIT) propostas no I PTA e UCs pré-existentes e criadas durante e após o plano

Período de implantação (I PTA)	Polo Turístico-P.T./ Centro Turístico-C.T. (I PTA)	AEIT (I PTA)	Unidades de Conservação (UC) ⁴²	Ano de criação da UC
1980-1985	P.T. São Luiz (MA)	Gurupi	RB Gurupi*	1988
		Lençóis Maranhenses**	PN Lençóis Maranhenses	1981
	C.T. Macapá (AP)	Lago Piratuba	RB Lago do Piratuba	1980
	P.T. Belém (PA)	Tocantins-Moju	-	-
	P.T. Santarém (PA)	Tapajós	FN Tapajós	1974
	P.T. Manaus (AM)	Anavilhanas	EE Anavilhanas / P.N. Anavilhanas	1981/2008
	C.T. Cuiabá (MT)	Chapada dos Guimarães***	PN Chapada dos Guimarães*	1989
	P.T. Santarém (PA)	PN da Amazônia***	PN Amazônia	1974
Após 1985 ⁴³	P.T. Manaus (AM)	Manaus I	-	-
		Manaus II	PE Samaúma	2003
	C.T. Macapá (AP)	Jari	EE Jari	1982
		Amapá	PN Montanhas do Tumucumaque	2002
		Cabo Orange	PN Cabo Orange	1980
P.T. São Luiz (MA)	Mesa de Carolina	PN Chapadas das Mesas	2005	
Longo prazo ⁴⁴	P.T. Belém (PA)	Tocantins-Tucuruí	APA Lago de Tucuruí	2002
			RDS Pucuruí-Ararão	2002
			RDS Alcobaça	2002
	P.T. Manaus (AM)	Pico da Neblina	PN Pico da Neblina	1979
	C.T. Boa Vista (RR)	Serras de Parima e Pacaraima	PN Monte Roraima	1989
	---	Chapada das Mangabeiras	PN Nascentes do Rio Parnaíba	2002
			APA Serra das Mangabeiras	1983
			APA Serra da Tabatinga	1990
			APA Jalapão	2000
			PE Jalapão	2001
		EE Serra Geral	2001	

*As UCs em negrito foram criadas antes do I PTA. ** Está fora da Amazônia Legal, mas foi incluído no I PTA. ***Áreas não constam textualmente no documento, mas aparecem no mapa final do I PTA.
SIGLAS: RB-Reserva Biológica/ EE-Estação Ecológica/ PN; PE-Parque Nacional; Parque Estadual/ APA-Área de Proteção Ambiental/ FN-Floresta Nacional/ RDS-Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

Fonte: SUDAM (1978a; 1978b); ISA (2020). Organizado pelo autor (2021).

⁴² Na falta dos dados georreferenciados do I PTA a comparação foi feita através do mapa impresso do I PTA (SUDAM, 1978b, p-103-104) e do mapa *online* do ISA (2020).

⁴³ Embora fora do período de vigência do plano, o documento prevê que algumas AEITs sejam implantadas após o ano de 1985, sem definir até quando.

⁴⁴ O I PTA não traz a definição desse período, abordando nesses termos de indefinição.

Diferente do I PTA, que foi elaborado por consórcio das empresas Planave e Prochnick, especializadas nas áreas de engenharia e arquitetura, respectivamente, o Plano de Turismo da Amazônia (SUDAM, 1992), que aqui será tratado como II PTA⁴⁵, foi elaborado pela própria Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, colocando-se como um instrumento do *trade* turístico⁴⁶ amazônico no fortalecimento da atividade. Esse vínculo do plano com o setor empresarial está presente em todo o documento, cuja vigência foi de 1992 a 1995.

Algo que chama atenção já no início da leitura do documento é que o II PTA não se apresenta como uma continuação ou mesmo fruto de um processo de avaliação/amadurecimento do I PTA. Ao contrário, ele prega um escopo próprio, se autodenominando mais pragmático em sua abordagem metodológica do que outros diagnósticos, que ele chama de “alentedo inventário das potencialidades turísticas”. Isso sugere, inclusive, uma crítica ao I PTA.

Já na apresentação do II PTA (1992 – 1995) o turismo é tratado como alternativa de compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente. Além disso, menciona que o conhecimento da Amazônia pela comunidade internacional se mostra como grande possibilidade de captação de turistas que desejam conhecê-la, sendo o segmento Ecoturismo enfatizado para a região (SUDAM, 1992).

Vale lembrar que o II PTA foi publicado no mesmo ano em que ocorreu, no Brasil, a Rio 92, onde foi bastante discutida a relação entre meio ambiente e desenvolvimento, sendo o ecoturismo enfatizado como alternativa sustentável para o desenvolvimento da atividade turística, discussões essas que certamente influenciaram essa abordagem do plano.

O II PTA levanta uma questão que pode ser considerada atual no contexto amazônico: o interesse das pessoas é de conhecer a exuberância, riqueza e biodiversidade da floresta, mas a estrutura receptiva da região está concentrada na zona urbana e não chegam a existir duas dezenas de hotéis de selva (SUDAM, 1992). Em termos diferentes, essa mesma preocupação foi também apontada no I PTA.

⁴⁵ Embora na capa do documento ele não esteja designado como II PTA, optou-se por designá-lo dessa maneira por ser posterior ao I Plano de Turismo da Amazônia - PTA e possuir a mesma nomenclatura.

⁴⁶ Conjunto de agentes, operadores, hoteleiros e prestadores de serviços turísticos (MTUR, 2018a)

Percebe-se também no II PTA a manutenção do discurso que coloca a conservação ambiental a serviço da geração de renda pelo e para o turismo. Isso pode ser notado na primeira das cinco diretrizes que, segundo o documento, deverão reger o processo de desenvolvimento turístico na região:

a) Promover o desenvolvimento turístico de forma ecologicamente sustentada

A existência do produto turístico, especialmente o ecológico, está, de certa forma, condicionada à conservação dos recursos naturais. Componente fundamental na estrutura da produção, no contexto da indústria turística, os recursos naturais representam um dos pilares do poder de atratividade do produto turístico regional. Em função disso, é, economicamente viável, que a expansão do turismo na Amazônia obedeça aos critérios de sustentabilidade dos ecossistemas; [...] (SUDAM, 1992, p. 07)

Em relação aos seus objetivos, estes estão claramente mais voltados para a organização do mercado⁴⁷ não sendo abordada a questão ambiental, muito embora esta esteja bem mais presente no II PTA do que no I PTA.

O documento apresenta também um cenário sobre o turismo na Amazônia, que apesar de ter sido elaborado há quase três décadas, não se distancia muito da atual realidade da região:

Na Amazônia o turismo ainda é uma atividade de crescimento modesto, com fraca participação na formação da renda regional. Há deficiência de infraestrutura básica adequada ao desenvolvimento do setor, há carência de mão-de-obra qualificada e de serviços de melhor nível. Provavelmente, por falta de estímulos, não há uma política mais agressiva de divulgação do turismo regional, quer por parte do poder público, quer por parte dos empresários do setor privado, nas tarefas que competem a cada um. O que tem ocorrido, na maioria das vezes, são linhas de ação isoladas que, nem sempre, apresentam resultados satisfatórios. (SUDAM, 1992, p. 11)

Tomando-os por sinônimos, o documento enfatiza o Turismo Ecológico e o Ecoturismo como alternativa que contribuirá significativamente para o desenvolvimento da Amazônia, especialmente a partir do interesse dos turistas no contato com a fauna e flora dessa região.

Embora o documento projete a atividade como relevante para a conservação do meio ambiente, o que não era tão evidente no I PTA, ainda é sobre o a geração de divisas, emprego e renda que o discurso está assentado:

⁴⁷ Competitividade, diversificação da oferta, aperfeiçoamento dos serviços, consolidação dos polos, comercialização dos pacotes, aumento da taxa de permanência e gasto médio dos turistas e captação de investimentos para novos empreendimentos (SUDAM, 1992).

Nesse aspecto é que o turismo ecológico surge como uma das atividades que poderá contribuir, de maneira significativa, para o processo de desenvolvimento sustentável da Amazônia. Além da conservação do meio ambiente, o desenvolvimento do turismo ecológico propiciará elevação dos níveis de emprego e, conseqüentemente, da renda, através dos efeitos técnicos (serviços e outras atividades de apoio ao setor) que, necessariamente, serão gerados. Deve-se considerar, também, a entrada adicional de divisas que esse novo fluxo turístico gerará e ressaltar, ainda, a contribuição que o turismo ecológico poderá proporcionar à conservação do meio ambiente regional. (SUDAM, 1992, p. 12)

O que se nota nesse trecho, e no decorrer do documento como um todo, é novamente uma Amazônia vista enquanto recurso a ser explorado pelo turismo, ou seja, um território posto a uma condição de matéria-prima para a o desenvolvimento da atividade turística. Isso não é uma novidade em relação ao I PTA e aos PNDs.

A grande dimensão do espaço físico é também posta como uma vantagem competitiva para a Amazônia, frente a lugares já saturados pela demanda turística naquele contexto (SUDAM, 1992). Porém, não há uma ponderação sobre a proporcional dimensão dos impactos ambientais que poderiam ser causados pela atividade na região.

Esse é, certamente, um dos grandes e recorrentes problemas observados no planejamento da atividade turística: tomam-se sempre em conta, de modo potencializado, os possíveis benefícios e vantagens relacionados com o desenvolvimento da atividade, enquanto se minimizam ou mesmo invisibilizam as mazelas que a atividade pode provocar.

Esse tipo de perspectiva enfraquece a reflexão crítica sobre a atividade desde o início de seu planejamento e gestão, podendo gerar um passivo que mais tarde pode tomar maiores proporções a ponto de gerar conseqüências irremediáveis, seja na área ambiental, social ou mesmo econômica.

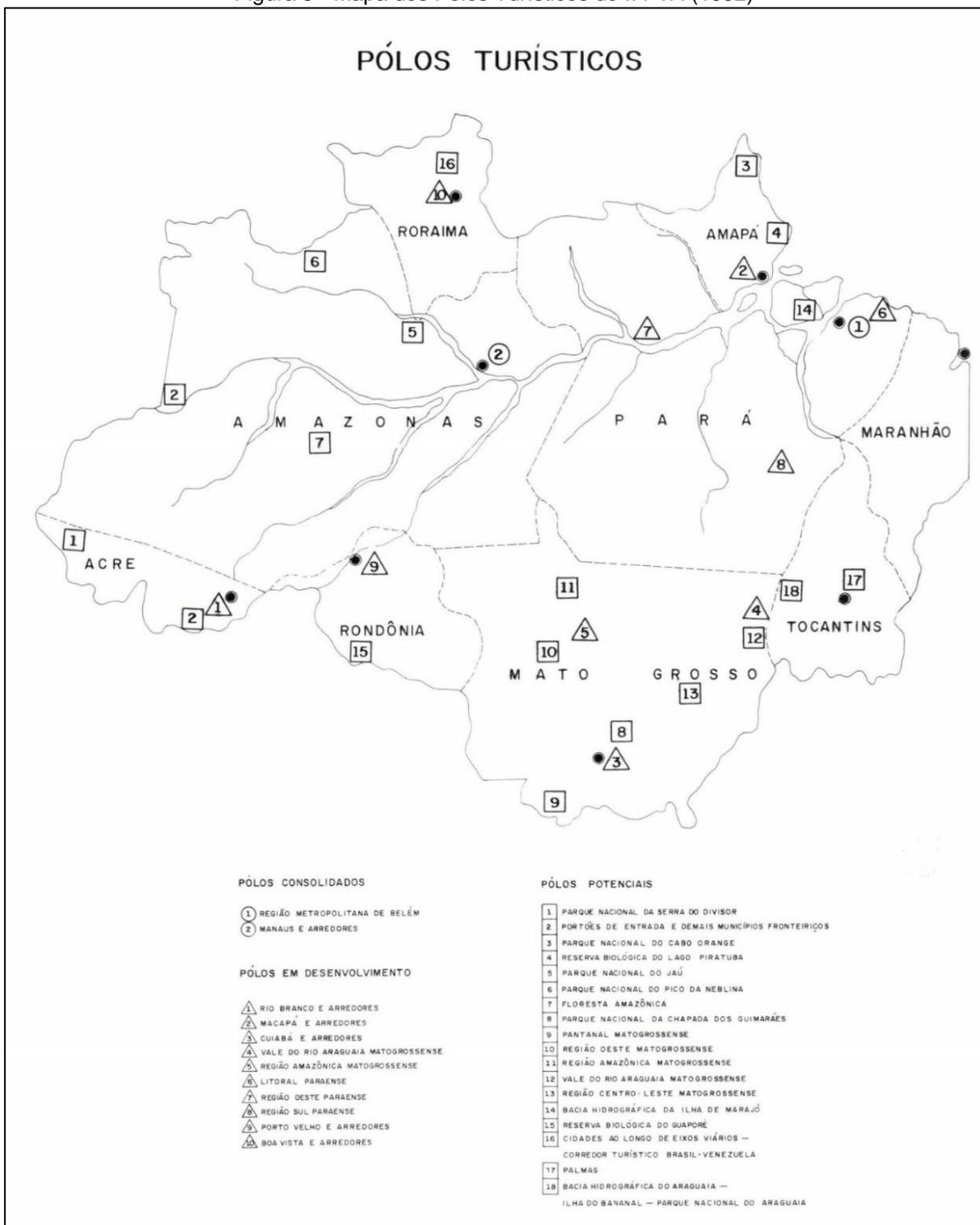
Outro trecho do II PTA que chama atenção é onde ele demonstra certa astúcia ao tratar de uma potencial estratégia de captação de turistas:

A Amazônia, maior repositório genético do planeta, concentra boa parte das atenções da mídia e, hoje, é uma das palavras mais conhecidas e pronunciadas em qualquer parte do mundo. A abordagem da imprensa sobre as questões das florestas tropicais tem mostrado as suas belezas e riquezas sendo destruídas, o que desperta, nas pessoas, um sentimento protecionista e, muitas vezes, passional e romântico mais do que racional. Esse fator representa um valioso patrimônio promocional que pode ser revertido em poderoso atrativo turístico, caso você consiga ligar a viagem para conhecer a Região, como alguma forma pessoal de contribuir para a sua conservação. (SUDAM, 1992, p. 17)

Note-se que a possibilidade de convencer o turista de que ele pode contribuir com a conservação é tratada, pelo documento, estritamente como uma estratégia promocional do destino Amazônia. Ao invés disso, essa possibilidade prática de vincular a viagem a ambientes naturais com a sua conservação deveria ser o ponto de partida do planejamento da atividade turística nesses espaços, especialmente quando neles existem Unidades de Conservação.

O II PTA aponta como estratégia para o desenvolvimento da atividade a proposição de Polos Turísticos de três tipos: 1) Consolidados - com uma gama de atrativos naturais, culturais e históricos significativos e infraestrutura receptiva; 2) Em Desenvolvimento - com atrativos de grande potencial, porém infraestrutura e serviços turísticos incipientes; e 3) Potenciais - com elevada disponibilidade de atrativos, mas infraestrutura, equipamentos e serviços incompatíveis (SUDAM, 1992). Na figura 05 encontra-se o mapa com a espacialização dos Polos Turísticos propostos no II PTA.

Figura 5 - Mapa dos Polos Turísticos do II PTA (1992)



Fonte: (SUDAM, 1992, p. 46)

O principal eixo do turismo proposto no II PTA, onde se encontram os dois únicos polos consolidados do turismo na região, está entre Belém (PA) e Manaus (AM), o que representa uma redução em relação ao I PTA, que incluía nesse eixo o Amapá, o Mato Grosso e o Maranhão. Não existe, inclusive, proposição de polo para este último estado no II PTA. Mesmo com essa redução, essa projeção não foge da linha horizontal imaginária, que segue o curso do Rio Amazonas e onde se concentra a oferta turística apresentada no I PTA, em que pese uma relativa distribuição espacial de polos potenciais e em desenvolvimento.

Em relação especificamente às Unidades de Conservação, elas estão claramente presentes dentre os Polos Potenciais do II PTA, o que representa um diferencial em relação ao I PTA. No quadro 10 é possível observar quais são essas UCs (destacadas em negrito), as quais estão presentes em praticamente todos os estados da Amazônia Legal, com exceção a Maranhão e Roraima.

Quadro 10 - Polos Turísticos Potenciais do II PTA (destaque em negrito para as UCs)

ESTADO	POLOS TURÍSTICOS POTENCIAIS
Acre	Parque Nacional da Serra do Divisor , Portões de Entrada e demais Municípios Fronteiriços
Amapá	Parque Nacional do Cabo Orange e a Reserva Biológica de Piratuba
Amazonas	Parque Nacional do Jaú, Parque Nacional do Pico da Neblina , Floresta Amazônica, Portões de Entrada e demais Municípios Fronteiriços
Pará	Bacia Hidrográfica da Ilha do Marajó ⁴⁸
Maranhão	-
Mato Grosso	Parque Nacional da Chapada dos Guimarães , Pantanal Mato-Grossense, Região Amazônica Mato-Grossense, Vale do Rio Araguaia Mato-Grossense e Região Centro-Leste Mato-Grossense
Rondônia	Reserva Biológica do Guaporé
Roraima	Cidades ao longo de Eixos Viários – Corredor Turístico Brasil – Venezuela (Caracará e Uraricoera)
Tocantins	Palmas e Bacia Hidrográfica do Araguaia – Ilha do Bananal – Parque Nacional do Araguaia

Fonte: SUDAM (1992, negrito nosso). Organizado pelo autor (2021).

O II PTA prevê, dentre os quatro programas prioritários para o desenvolvimento do turismo na Amazônia⁴⁹, o Programa de Infraestrutura e Equipamentos Turísticos, no qual um dos dez subprogramas é denominado de Unidades de Conservação e versa o seguinte:

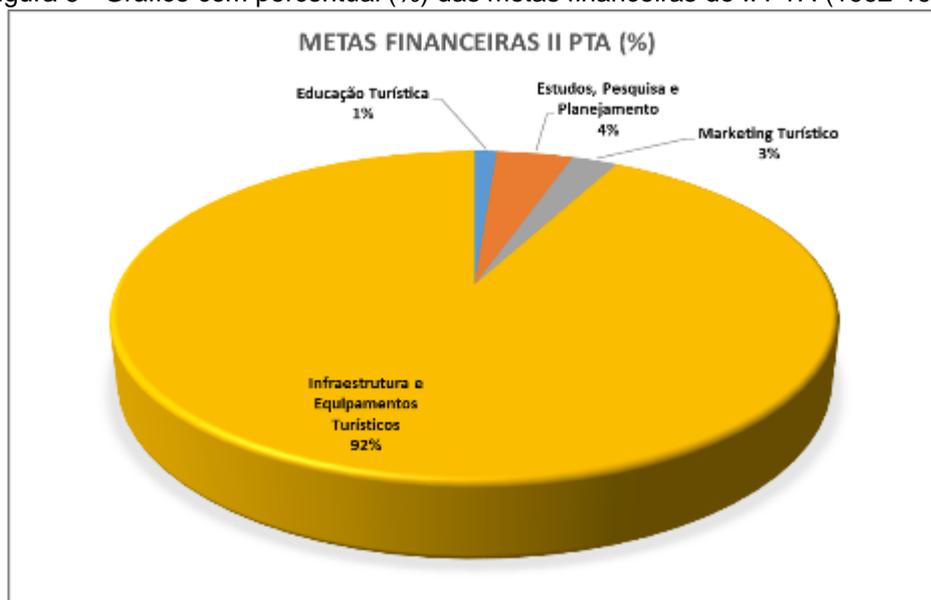
⁴⁸ O Arquipélago do Marajó inteiro corresponde a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago do Marajó de 1989, instituída pelo Art. 13, § 2º, da Constituição do Estado do Pará.

⁴⁹ Programa de Educação Turística; Programa de Estudos, Pesquisas e Planejamento; Programa de Marketing e Promoção; e Programa de Infraestrutura e Equipamentos Turísticos. (SUDAM, 1992)

A Amazônia possui uma grande quantidade de unidades de conservação, entre parques nacionais, florestas nacionais, reservas extrativistas e outras que permitem a visitação turística, porém, não dispõe de qualquer infraestrutura de acomodação. Este sub-programa visa estabelecer uma cooperação com o IBAMA, no sentido de priorizar a confecção de planos de manejo para os parques amazônicos, definindo, com clareza, as formas e mecanismos para a adequação à visitação pública que, além do aspecto educacional, permitirá geração de receita para a própria conservação e administração da unidade. (SUDAM, 1992, p. 39)

Apesar disso, nas tabelas com as metas financeiras do II PTA⁵⁰ (gráfico da figura 06), não é possível identificar destinação específica às UCs.

Figura 6 - Gráfico com percentual (%) das metas financeiras do II PTA (1992-1995)



Fonte: SUDAM (1992, p. 44). Organizado pelo autor (2021).

No gráfico fica evidente a prioridade do II PTA em investir em Infraestrutura e Equipamentos Turísticos, tal qual o I PTA. Dentre outros motivos, o que se dá em função do objetivo de se criar um ambiente favorável para o setor privado explorar a atividade turística. A julgar pelo forte discurso sobre a conservação, seria esperado haver um eixo específico de investimento para o tema e com aporte financeiro proporcional à importância dada para ele no decorrer do documento, o que, efetiva e contraditoriamente, não ocorreu.

Em um esforço de mostrar lado a lado as proposições do I e II PTA foi elaborado o quadro 11, a seguir. Contudo, ao invés de evidenciar os pontos comuns e divergentes entre os dois planos, o que realmente chama atenção é o quanto o I PTA e o II PTA não dialogam.

⁵⁰ As metas financeiras do II PTA foram estimadas em US\$ 2.168.500.000 (SUDAM, 1992, p. 44).

Quadro 11 - Proposições das Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEIT) do I PTA e dos Polos Turísticos do II PTA com possíveis áreas coincidentes destacadas em negrito⁵¹

Estado	AEIT do I PTA (1980-1985)	Polos do II PTA (1992-1995)
Acre	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rio Branco e arredores (em desenvolvimento) • Parque Nacional da Serra do Divisor (potencial) • Portões de entrada e demais municípios fronteiriços (potencial)
Amapá	<ul style="list-style-type: none"> • Lago Piratuba (1980-1985) • Jari (após 1985) • Amapá (após 1985) • Cabo Orange (após 1985) 	<ul style="list-style-type: none"> • Macapá e arredores (em desenvolvimento) • Parque Nacional do Cabo Orange (potencial) • Reserva Biológica do Lago Piratuba (potencial)
Amazonas	<ul style="list-style-type: none"> • Anavilhanas (1980-1985) • Manaus I (após 1985) • Manaus II (após 1985) • Pico da Neblina (longo prazo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Manaus e arredores (consolidado) • Portões de entrada e demais municípios fronteiriços (potencial) • Parque Nacional do Jaú (potencial) • Parque Nacional do Pico da Neblina (potencial) • Floresta Amazônica (potencial)
Maranhão	<ul style="list-style-type: none"> • Gurupi (1980-1985) • Lençóis Maranhenses (1980-1985) • Mesa de Carolina (após 1985) 	-
Mato Grosso	<ul style="list-style-type: none"> • Chapada dos Guimarães (1980-1985) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuiabá e arredores (em desenvolvimento) • Vale do Rio Araguaia Matogrossense (em desenvolvimento) • Região Amazônia Matogrossense (em desenvolvimento) • Parque Nacional da Chapa dos Guimarães (potencial) • Pantanal Matogrossense (potencial) • Região Oeste Matogrossense (potencial) • Região Amazônica Matogrossense (potencial) • Vale do Rio Araguaia Matogrossense (potencial) • Região Centro-Leste Matogrossense (potencial)
Pará	<ul style="list-style-type: none"> • Tocantins-Moju (1980-1985) • Tapajós (1980-1985) • Tocantins-Tucuruí (longo prazo) • Parque Nacional da Amazônia (1980-1985)⁵² 	<ul style="list-style-type: none"> • Região Metropolitana de Belém (consolidado) • Litoral paraense (em desenvolvimento) • Região Oeste Paraense (em desenvolvimento) • Região Sul Paraense (em desenvolvimento) • Bacia Hidrográfica da Ilha do Marajó (potencial)
Rondônia	-	<ul style="list-style-type: none"> • Porto Velho e arredores (em desenvolvimento) • Reserva Biológica do Guaporé (potencial)
Roraima	<ul style="list-style-type: none"> • Serras de Parima e Pacaraima (longo prazo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Boa Vista e arredores (em desenvolvimento) • Cidades ao longo de Eixos Viários – Corredor Turístico Brasil – Venezuela (potencial)
Tocantins	<ul style="list-style-type: none"> • Chapada das Mangabeiras (longo prazo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Palmas (potencial) • Bacia Hidrográfica do Araguaia – Ilha do Bananal – Parque Nacional do Araguaia (potencial)

Fonte: SUDAM (1978b; 1992). Organizado pelo autor (2021).

⁵¹ Como não obtivemos dados georreferenciados do I PTA e II PTA, a comparação foi feita por meio de análise visual dos mapas impressos do I PTA (SUDAM, 1978b, p-103-104) e II PTA (SUDAM, 1992, p. 46)

⁵² Embora uma pequena porção deste parque situe-se no Amazonas, ele está predominantemente localizado no estado do Pará.

Embora não exista grande precisão no documento sobre a delimitação espacial das proposições de cada plano e tampouco haja uma padronização de suas denominações, as áreas possivelmente coincidentes estão destacadas em negrito no quadro 11, trabalho feito a partir de leitura visual dos mapas constantes no prognóstico do I PTA e do II PTA.

É interessante notar que dentre essas áreas coincidentes estão presentes algumas unidades de conservação: Parque Nacional do Cabo Orange (AP), Reserva Biológica do Lago Piratuba (AP), Parque Nacional do Pico da Neblina (AM), Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT). Isso, de certo modo, ratifica a relação produzida nesse período entre essas áreas e a atividade turística no contexto amazônico.

2.1.3. O Proecotur e o contexto das políticas nacionais de turismo

Ampliando-se o *zoom* para o contexto nacional, no ano de 1992 foi estabelecido o Plano Nacional do Turismo (Plantur) 1992-1994, apresentado pelo então Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur. De acordo com Becker (1997), o Plantur reafirmou o turismo como instrumento estratégico para o desenvolvimento regional. Seus objetivos foram:

- a) ordenar as ações do setor público, visando à diversificação dos produtos, à geração de empregos e divisas, à melhor distribuição da renda regional, à proteção do meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural;
- b) constituir referencial para as ações do setor privado, oferecendo subsídios para planejamento e execução de suas atividades. (PLANTUR, 1996 *apud* BECKER, 1997, p. 14)⁵³

Na avaliação da autora, o plano é bastante ambíguo, tendo ótica desenvolvimentista, porém registrando a preocupação com as questões ambientais; enfatizando a necessidade de se reduzir as desigualdades sociais, sem sugerir como fazê-lo; enfatizando também o papel central do Governo Federal no ordenamento das ações, mas atribuindo amplo papel à iniciativa privada (BECKER, 1997).

⁵³ Não conseguimos acesso ao documento original do Plantur, apesar de extensa busca junto a pesquisadores do tema, bibliotecas de universidades como a UNB, USP, UFRJ, UFRN e UFPA, bem como de instituições como a Sudam, Ministério do Turismo e Embratur. Por esse motivo, optou-se por analisá-lo a partir do trabalho de Becker (1997).

Outra contradição do Plantur é apontada por Cruz (2001), ao analisar que ele deveria ser um instrumento de efetivação da Política Nacional de Turismo, mas foi publicado antes da mesma, a qual foi preconizada pelo Decreto 448/1992 (que regulamentou a Lei 8.181/1991) e concretizada apenas em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A partir dos exemplos mostrados por Becker (1997) para a Amazônia Legal, vê-se que o Plantur aproveita os polos turísticos elencados no II PTA, o que sugere que neste plano as UCs tampouco assumiram papel central nas proposições do turismo para a região amazônica.

Dois anos mais tarde, a Embratur publicou o documento intitulado Diretrizes para uma Política Nacional do Ecoturismo (EMBRATUR, 1994), em conjunto com o então Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA). Segundo Nóbrega (2012), esse documento foi usado como referência para o desenho do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo da Amazônia Legal (Proecotur), que será abordado adiante.

Na seção do documento que trata sobre o Potencial Ecoturístico Brasileiro existe um subtópico denominado Áreas Protegidas, onde essas áreas são apontadas como condições excepcionais para o desenvolvimento do ecoturismo no país, sendo mencionadas, no entanto, algumas carências na sua gestão, como deficiência de pessoal em número e qualificação, a falta de regularização fundiária e infraestrutura inadequada (EMBRATUR, 1994).

Dentre as nove ações voltadas à consecução dos objetivos do documento, está a Ação Nº 07 - Implantação e Adequação de Infraestrutura, onde são listadas oito estratégias direcionadas para o turismo em UCs (destacadas em negrito, abaixo), todas atribuídas ao Ibama:

- Incentivar e promover, junto a órgãos oficiais e privados, o desenvolvimento de tecnologias para equipamentos destinados à exploração do ecoturismo (MICT – MMA);
- Promover a cooperação técnica Internacional para intercâmbio de novas tecnologias para o segmento ecoturístico (MICT – MMA);
- **Dotar as unidades de conservação de Infra-estrutura e de recursos humanos indispensáveis à visitação quando couber (IBAMA);**
- **Incentivar o ajuste de categorização das unidades de conservação para o ecoturismo, quando necessário, mediante critérios técnicos (IBAMA);**
- **Realizar plano de manejo para unidades de conservação consideradas prioritárias para o ecoturismo (IBAMA);**
- **Priorizar a regularização fundiária das áreas visitáveis nas unidades de conservação consideradas prioritárias para o ecoturismo (IBAMA);**
- **Promover o conhecimento da economicidade ecoturística dos recursos naturais em unidades de conservação (IBAMA);**
- **Consignar dotação orçamentária apropriada às unidades de conservação consideradas prioritárias para o ecoturismo (IBAMA);**
- **Promover a terceirização dos serviços equipamentos turísticos nas unidades de conservação, preferencialmente envolvendo comunidades locais (IBAMA);**
- **Definir critérios e normas de controle para a viabilização de concessões em unidades de conservação (IBAMA);**
- Propor aos estados e municípios que considerem a atividade ecoturística na elaboração de estudos sobre o uso e a ocupação do solo (MICT – MMA);
- Incentivar os órgãos competentes, nas esferas federal, estadual e municipal para a implantação e ampliação de programas de saúde, saneamento, transporte e comunicação nos destinos ecoturísticos prioritários (MICT – MMA);
- Elaborar estudos sobre os benefícios sócio-econômicos advindos da implantação de pólos ecoturísticos (EMBRATUR);
- Promover estudos para a implantação de estratégias de apoio, assistência e proteção ao turista. (EMBRATUR). (EMBRATUR, 1994, p. 28-29, negrito nosso)

Esse documento não apenas correlaciona o turismo e as UCs, mas nele estão listadas proposições de ações mais concretas para o manejo dessas áreas em prol da atividade turística. Apesar disso é novamente evidente a visão de utilização desses espaços como matéria-prima para o turismo e não a proposição da atividade como um instrumento da conservação ambiental.

O que veio em seguida não foi uma política para o ecoturismo, mas sim a Política Nacional de Turismo (PNT) 1996-1999. Nela os objetivos principais estão relacionados com a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social, a definição de parâmetros para a atuação dos governos estaduais e municipais e a orientação referencial para o setor privado (MICT/EMBRATUR, 1996). Ressalte-se que a política não traz uma agenda ambiental em seu escopo.

Dentro do objetivo estratégico de fomento da PNT 1996-1999 é apontada uma política pública para a Amazônia, denominada no documento de Prodetur Amazônia Legal – Centro Oeste, mas ela não é detalhada no documento.

Segundo Cruz (2001), a inclusão dessas regiões na referida política, bem como do Nordeste, por meio do Prodetur-NE (de 1991) denota uma clara intenção de se fazer do turismo um mecanismo de atenuação dos desníveis econômicos inter-regionais. Entretanto, a autora avalia que em um contexto em que políticas de desenvolvimento historicamente privilegiaram apenas porções do território, a ação pontual de um setor da economia não seria capaz de minimizar essas disparidades.

Por fim, a PNT 1996-1999 apresenta um conjunto de 23 programas a serem desenvolvidos. Um deles é o de Formação e Capacitação Profissional para o Ecoturismo, cujo objetivo é abordar esse segmento como fator de desenvolvimento sustentável e produto âncora do turismo nacional (MICT/EMBRATUR, 1996).

Outro programa apresentado foi o Programa Nacional de Ecoturismo. Seu objetivo estava voltado para o aproveitamento do “potencial natural” de cada região compatibilizando-o com a conservação ambiental e a participação social, porém sem citar diretamente as UCs.

Voltando ao âmbito da Amazônia, foi publicado pela Sudam, em 1997, o documento Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal. Ele também apresenta o ecoturismo como alternativa para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, o qual seria capaz de minimizar impactos ambientais e gerar emprego e renda, se bem planejado (MPO/MMA, 1997).

O objetivo do documento é “desenvolver e dinamizar os polos de ecoturismo selecionados, no âmbito dos Estados da Amazônia Legal, bem como subsidiar a elaboração da política de ecoturismo de cada Unidade Federada” (MPO/MMA, 1997, p. 08). Esse documento visou subsidiar as ações do Proecotur, que seria oficialmente lançado dois anos depois.

Sua proposta foi selecionar polos turísticos em cada um dos nove estados da Amazônia Legal a partir do princípio da complementaridade, ou seja, polos que, no todo, representassem a Amazônia e não necessariamente contemplassem a oferta turística de cada estado (MPO/MMA, 1997, p. 08).

As UCs estão listadas na enorme gama de atrativos que pode ser encontrada nesses polos. A principal indicação do documento é dotar esses atrativos de

infraestrutura e equipamentos adequados com fins a torná-los produtos turísticos, ou seja, algo que se possa vender no mercado turístico.

Dentre as nove linhas de ação do documento as UCs são citadas na linha IX - Definição de Políticas Estaduais de Ecoturismo, no sentido de inclusão de suas comunidades no processo participativo de definição dessas políticas, na implantação de saneamento nessas áreas e definição das zonas de visitação, além da normalização com fins à concessão e terceirização dos serviços turísticos nas áreas de domínio público (MPO/MMA, 1997).

Nota-se que o tema é pouco explorado no documento para um território onde, à essa altura, as UCs já guardavam muitos de seus atrativos turísticos. Apesar disso, o tema ganhou maior ênfase no Proecotur que foi a próxima política centrada no desenvolvimento do turismo na Amazônia Legal, depois do I PTA e do II PTA.

O Proecotur surgiu como demanda do MICT para o MMA, no sentido de estruturar uma política de ecoturismo no Brasil, sendo a Amazônia priorizada para o início dos trabalhos por meio do Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para a Amazônia Legal (GTC/Amazônia), no qual foram incluídos os setores público e privado (MMA, 2009a). O programa foi gestado no âmbito do MMA, o que lhe conferiu particularidades em relação ao I e II PTA, que foram desenvolvidos pela Sudam.

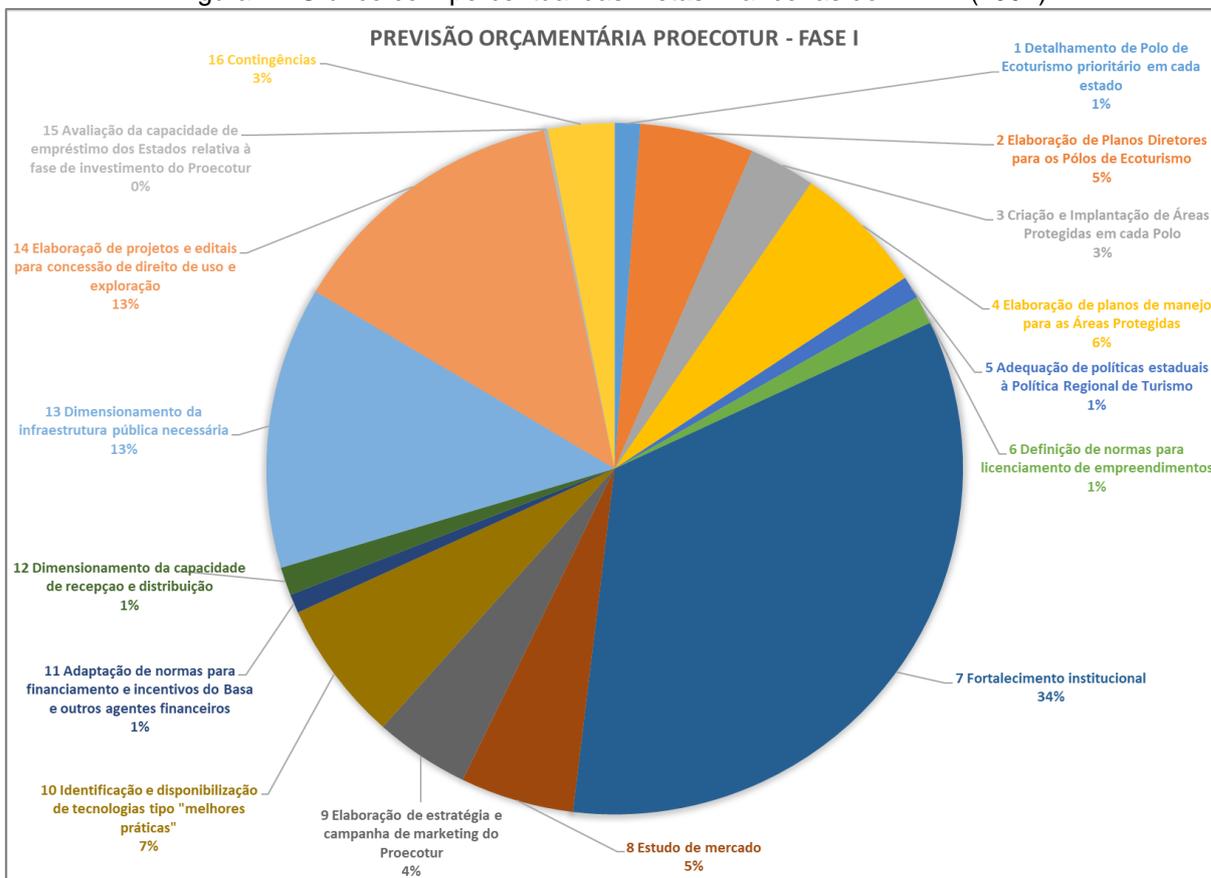
Embora iniciado oficialmente no ano 2000, as articulações para o Proecotur começaram anos antes. Na carta-consulta do programa, o Ecoturismo é mais uma vez apresentado como alternativa para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, como nos outros documentos analisados anteriormente, citando como parâmetro a ser seguido o grande volume de cifras e números de visitantes em países como o Quênia, Ruanda, Estados Unidos e Costa Rica (MMA, 1997).

Tal qual nas políticas públicas de turismo anteriormente analisadas, o Proecotur se propôs a criar um ambiente favorável ao investidor privado, desta vez não por meio do investimento em infraestrutura, mas sim em tecnologia, planejamento e fomento via empréstimos do governo federal à iniciativa privada.

Embora haja valores diferentes, dentre os documentos analisados, a serem aplicados na fase de pré-investimento do Proecotur, a fase I, adotou-se o previsto na planilha orçamentária da carta consulta do programa (MMA, 1997), que foi de \$ 11.375.000,00 (onze milhões trezentos e setenta e cinco mil dólares), cujas metas financeiras estão discriminadas no gráfico da figura 07, abaixo.

Já para a fase de investimentos do Proecotur, a fase II, a previsão era quase vinte vezes maior em relação a fase I, sendo projetada em US\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de dólares). Na prática, porém, a fase II jamais foi implementada.

Figura 7 - Gráfico com percentual das metas financeiras do II PTA (1997)



Fonte: MMA (1997). Organizado pelo autor (2021).

Diferente do I PTA e do II PTA, o Proecotur realmente não centrou sua previsão orçamentária inicial (fase I) em infraestrutura, decisão bastante razoável por tratar-se de uma fase diagnóstica. Outra novidade foi o fato de 9% dessa previsão serem direcionados especificamente para ações em Áreas Protegidas (implantação, criação e elaboração de plano de manejo), sinalizando, ainda que timidamente do ponto de vista orçamentário, um novo tratamento para essas áreas pelo programa em relação às políticas anteriores.

Apesar de a fase I ter sido pensada para ocorrer em 02 anos, ela durou 10 anos (de 2000 a 2010). De acordo com Todesco (2013) isso decorreu especialmente de atrasos na elaboração dos estudos, planos e estratégias do programa, que foram basicamente elaborados por empresas de consultoria terceirizadas.

O Proecotur foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (contrato de empréstimo OCBR 1.216 e acordo de execução de projeto BRA/99/009 – Implementação da Primeira Fase) e executado pelo MMA em parceria com o Ministério do Turismo (MTUR), o Ibama e os governos dos Estados da Amazônia Legal (MMA, 2009a).

Vale ressaltar que, de acordo com Becker (2004), com o fortalecimento das questões ambientais em meados da década de 1980, organismos internacionais que antes financiaram grandes projetos de infraestrutura na Amazônia, como o Banco Mundial e o BID, passaram a exigir estudos sobre impactos e proteção do meio ambiente como condicionantes para a liberação de recursos. Esse seria um dos fatores para que a proposição de programas e projetos de cunho ambiental tenha sido pautada pelo governo brasileiro.

Segundo Becker (2004), isso ocorre em um contexto no qual a geopolítica mundial está centrada no poder de influir sobre a decisão dos Estados, tendo a Amazônia adquirido, internacionalmente, um significado de duplo patrimônio: o de terras propriamente dito e o de um imenso capital natural. Para a autora, essa valorização do território amazônico está relacionada com a centralidade no mundo atual da biodiversidade e da sustentabilidade do planeta.

O objetivo geral do Proecotur foi: “viabilizar o desenvolvimento do turismo na Amazônia Legal e principalmente do ecoturismo, como base para o desenvolvimento sustentável da região” (MMA, 1997, p. 06). Dentre os objetivos específicos traçados para o programa, o primeiro trata da implantação de áreas protegidas com a destinação para o ecoturismo:

(I) Proteger e desenvolver os atrativos turísticos da região, por meio de medidas como a implantação de áreas protegidas com manejo específico para o ecoturismo;

(II) Criar um ambiente de estabilidade para investimentos em empreendimentos de ecoturismo, mediante a definição de políticas e normas e o fortalecimento do órgão de gestão ambiental e desenvolvimento turístico estaduais e regionais;

(III) Viabilizar operacionalmente empreendimentos de ecoturismo por meio da realização de estudos de mercado, da identificação, desenvolvimento e adaptação à região de tecnologias para geração de energia, tratamento de efluentes, etc., e da disponibilização dos resultados para investidores privados.

(IV) Viabilizar financeiramente novos empreendimentos de ecoturismo mediante a ampliação de linhas de crédito específicas para o setor.

(V) Melhorar ou implantar a infraestrutura básica necessária para viabilizar o aumento do fluxo turístico para a Amazônia legal. (MMA, 1997, p. 06-07, negrito nosso)

Mais do que isso, o primeiro objetivo específico propõe a implantação de UCs como medida de proteção dos atrativos turísticos existentes na região. Os objetivos seguintes, que falam da criação de um ambiente favorável para investidores do ecoturismo, permitem-nos perceber essa proposição muito mais próxima da ideia de reserva de mercado do que de ações de proteção ambiental.

A estratégia proposta pelo programa foi a definição de polos turísticos em cada estado da Amazônia Legal, para que o investimento fosse otimizado e gerasse impactos mais sólidos na economia regional. Segundo o documento, esses polos foram definidos como “zonas prioritárias para investimentos, nas quais o poder público implantará projetos e normas visando a atração de empreendimentos ecoturísticos particulares” (MMA, 1997, p. 08).

O quadro 12, a seguir, permite uma visualização das ações propostas no Proecotur em cada fase (I e II), organizadas conforme os cinco objetivos anteriormente mencionados. Destaca-se a previsão das áreas protegidas como atrativos centrais do programa a serem manejadas e implantadas por suas ações.

Quadro 12 - Objetivos e ações das fases I e II do Proecotur, com destaque (em negrito) para as medidas relacionadas com as Áreas Protegidas

Objetivos	Ações Fase I (Pré-vestimento)	Ações Fase II (investimento)
1. Proteger e desenvolver os atrativos turísticos da região	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação e caracterização dos atrativos turísticos em cada estado • Detalhamento dos polos ecoturísticos • Elaboração dos planos diretores dos polos • Identificação e uso de áreas protegidas como atrativo central do polo • Elaboração de planos de manejo para as áreas protegidas 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Implantação e manejo de áreas protegidas
2. Criar um ambiente de estabilidade para investimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Definição de políticas para reger o desenvolvimento do setor turístico • Estabelecimento de normas para o financiamento, implantação e operação de empreendimentos turísticos • Fortalecimento institucional dos órgãos estaduais de turismo e gestão ambiental • Avaliação da capacidade de pagamento dos estados e municípios • Explorar a possibilidade de uso de linhas de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Conclusão das ações de fortalecimento institucional dos órgãos estaduais de turismo e gestão ambiental
3. Viabilizar operacionalmente empreendimentos de ecoturismo	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar estudo de demanda e mercado potencial (nacional e internacional) • Realizar estudos para identificar, gerar e difundir tecnologias para médios e pequenos empreendimentos em áreas remotas e que minimizem o seu impacto ambiental • Elaborar campanha de marketing 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Identificação, geração e disponibilização de melhores alternativas de geração de energia, saneamento, comunicações, transportes e controle de impactos ambientais
4. Viabilizar financeiramente empreendimentos de ecoturismo	<ul style="list-style-type: none"> • Definir normas para obtenção de financiamentos por parte dos investidores privados 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Priorização de financiamentos do Basa-FNO ○ Estímulo à criação de uma Agência de Promoção de Investimentos (API) regional para atrair investidores estrangeiros
5. Melhorar ou implantar a infraestrutura básica necessária, utilizando o capital privado por meio de concessões de exploração de infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensionar a capacidade logística de recepção e distribuição de visitantes • Identificação e dimensionamento da necessidade de infraestrutura básica na região • Elaborar planos e projetos de engenharia para adequar a infraestrutura regional à demanda gerada pelo programa 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Preparação e divulgação de editais de concessão para reforma, adequação e operacionalização da infraestrutura necessária ○ Implantação, por parte dos Estados, da infraestrutura prioritária em caráter emergencial ○ Implantação de centros de treinamento de mão-de-obra

Fonte: MMA (1997, negrito nosso). Organizado pelo autor (2021).

Embora essa vinculação do turismo às áreas protegidas sobressaia no Proecotur, o que é um diferencial em relação às políticas anteriores, o viés econômico como finalidade da atividade turística a ser desenvolvida nessas áreas prevaleceu. Isso certamente tem influência da tentativa de importação dos modelos dos parques nacionais de outros países, como dos Estados Unidos, onde o turismo gera um grande fluxo de visitantes e de arrecadação, porém sob outro contexto.

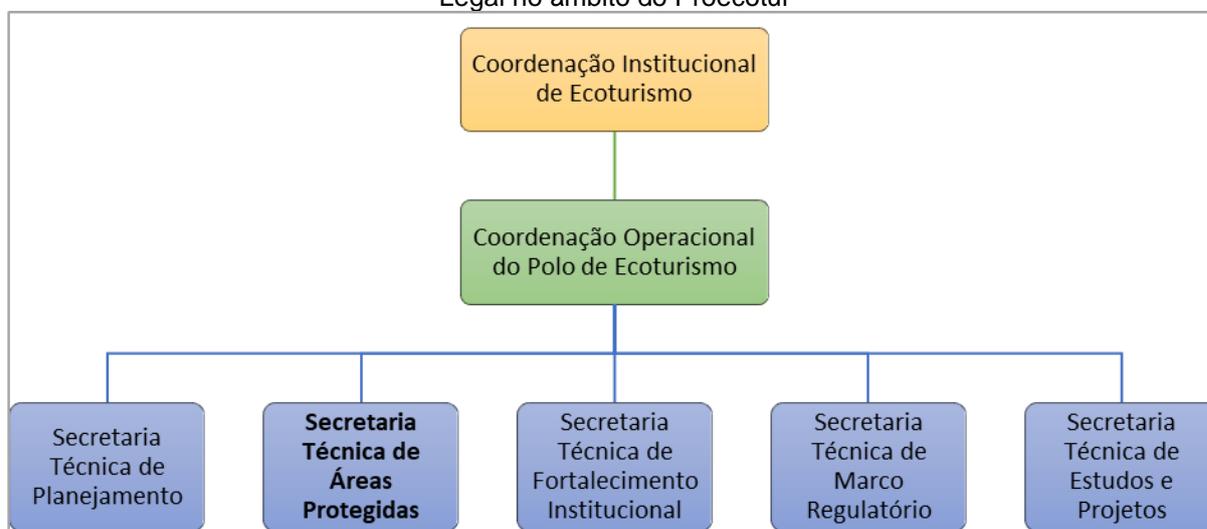
Outro ponto que merece destaque é que o Proecotur foi gestado em um momento em que ocorreu um avanço do neoliberalismo no Brasil, projetando-se uma menor participação do Estado na gestão da coisa pública, mediante o aumento da participação da iniciativa privada em todos os setores.

Nesse contexto, o Proecotur aponta a atividade turística como agregadora de valor econômico para essas áreas:

A inserção de ecossistemas protegidos no contexto de um programa de desenvolvimento regional, por meio do estabelecimento de áreas protegidas e de sua disponibilização para programas ecoturísticos, resultará na valorização desses ecossistemas como recursos econômicos. (MMA, 1997, p. 16)

Em nível federal, o Proecotur foi gerido por um Núcleo de Gestão, localizado na Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) do então MMA. Em cada unidade da federação (UF) foi criado um Grupo Técnico Operacional (GTO), cuja estrutura organizacional pode ser visualizada na figura 08:

Figura 8 - Estrutura organizacional do Grupo Técnico Operacional – GTO dos estados da Amazônia Legal no âmbito do Proecotur



Fonte: MMA (1998, negrito nosso). Organizado pelo autor (2021).

As secretarias técnicas ficavam responsáveis por cuidar de cada um dos componentes prioritários do programa no âmbito dos estados e uma delas estava destinada ao tema das Áreas Protegidas (AP), reiterando a relevância dada à essas áreas pelo programa.

Inclusive, no Guia de Preparação do Pré-investimento do Proecotur nos Polos de Ecoturismo (MMA, 1998) nota-se que um dos nove itens⁵⁴ que devem constar nas propostas dos polos é o estudo sobre as AP, no qual se deveriam especificar: a listagem das AP existentes no polo e o seu manejo atual; a indicação das AP selecionadas para o Proecotur; a indicação de possíveis criações de AP; os estudos necessários para elaboração do plano de manejo; e a indicação da capacidade institucional existente para acompanhar a elaboração do plano de manejo.

O documento que contém as propostas de pré-investimentos esclarece que Áreas Protegidas são, naquele contexto, as Unidades de Conservação e as Áreas Indígenas. As Terras de Quilombo também são mencionadas como espaços possíveis para a realização do ecoturismo, apesar de não fazerem parte desse grupo naquele momento (MMA, 1998).

Em relação especificamente às UCs, o documento menciona que alguns parques eram abertos ao ecoturismo pelo Ibama, tratando essas áreas como de interesse do Proecotur, juntamente com as Reservas Extrativistas e as Florestas Nacionais (MMA, 1998).

Os temas propostos nos cursos de capacitação que o Proecotur deveria fornecer a cada um dos estados participantes do programa revela em grande medida o perfil do programa, sendo um dos seis temas relacionado com as Unidades de Conservação, como se observa na figura 09:

⁵⁴ 1. Apresentação; 2. Justificativa de seleção do polo; 3. Projetos em andamento ou previstos; 4. Subsídio para o planejamento estratégico do Proecotur; 5. Áreas Protegidas; 6. Marco regulatório; 7. Fortalecimento institucional; 8. Estudos e projetos para a fase de pré-investimento; 9. Orçamento. (MMA, 1998)

Figura 9 - Temas propostos para os cursos no programa de capacitação do Proecotur



Fonte: MMA (1998, negrito nosso). Organizado pelo autor (2021).

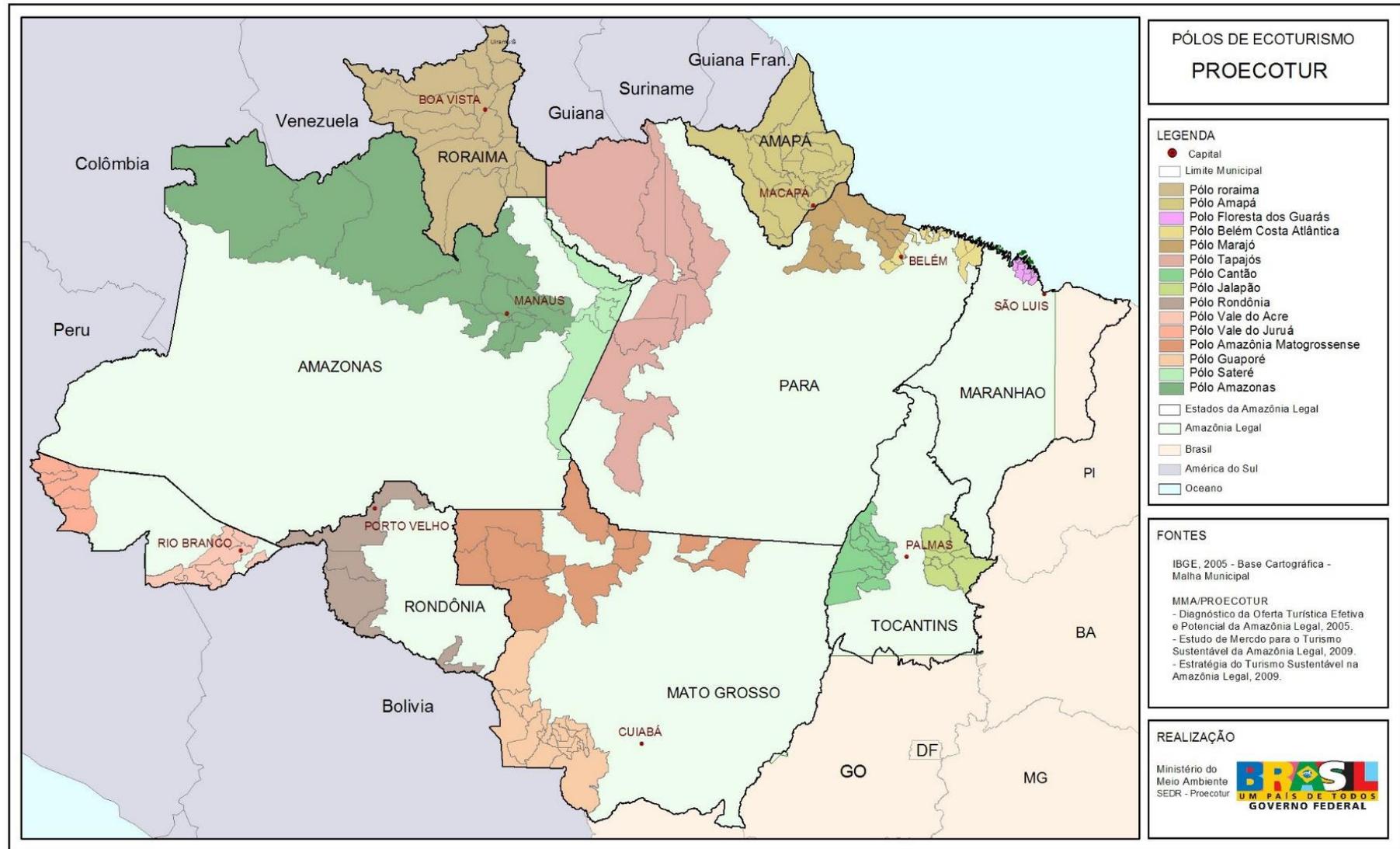
No estudo diagnóstico da fase I do Proecotur foram propostos 15 polos ecoturísticos, situados nos 09 estados da Amazônia Legal, contemplando o total de 153 municípios. O mapa com os referidos polos pode ser observado na figura 10.

No Proecotur, as UCs foram enfatizadas na descrição de cada um dos polos ecoturísticos e influenciaram o desenho deles. Esse é um outro ponto de distinção do programa em relação ao IPTA e ao II PTA, nos quais as UCs chegaram, no máximo, a ser apontadas como áreas potenciais para o turismo.

Contudo, no documento que sistematiza o diagnóstico do programa, o papel atribuído às UCs é novamente de insumo, ou seja, de matéria-prima para o desenvolvimento da atividade turística, como se observa abaixo:

A visitação turística está entre as atividades que podem ser desenvolvidas nas Unidades de Conservação amazônicas. **Os recursos naturais presentes nessas áreas constituem um agrupamento singular de insumos que podem fazer parte de produtos turísticos variados e de qualidade.** A integração de ações e políticas públicas permite uma nova visão, unindo o tema da conservação das UCs e a inserção produtiva do turismo nesses espaços, com o exercício da cidadania e da participação democrática. (MMA, 2009a, p. 51, negrito nosso)

Figura 10 - Mapa dos Polos Ecoturísticos do Proecotur (2009)



Fonte: MMA (2009b)

Na seção de conclusões do documento de diagnóstico, é destacado que as áreas protegidas da Amazônia são ferramentas para conter o desmatamento e possuem forte atratividade turística. Apesar disso, o documento reconhece que nas UCs da Amazônia Legal são incipientes ou inexistentes trilhas, áreas para *camping*, centros de visitantes, estacionamentos e mirantes, influenciando negativamente sua atratividade e os impactos da visita (MMA, 2009a).

O prognóstico do programa foi apresentado no estudo intitulado Estratégias de Turismo Sustentável da Amazônia Legal do Proecotur (MMA, 2009b). De acordo com o estudo, as UCs estão entre os 13 elementos⁵⁵ de maior atratividade para se viajar para Amazônia. Esses elementos foram os balizadores para a escolha de 57 cidades a serem priorizadas no âmbito do Programa (quadro 13; figura 11), dentre as 153 selecionadas inicialmente no diagnóstico.

Essas cidades foram classificadas em três categorias em relação ao seu estágio de desenvolvimento turístico: Inicial, Intermediário ou Avançado. Apenas as capitais Manaus (AM), São Luís (MA), Cuiabá (MT) e Belém (PA) foram consideradas na categoria Avançado.

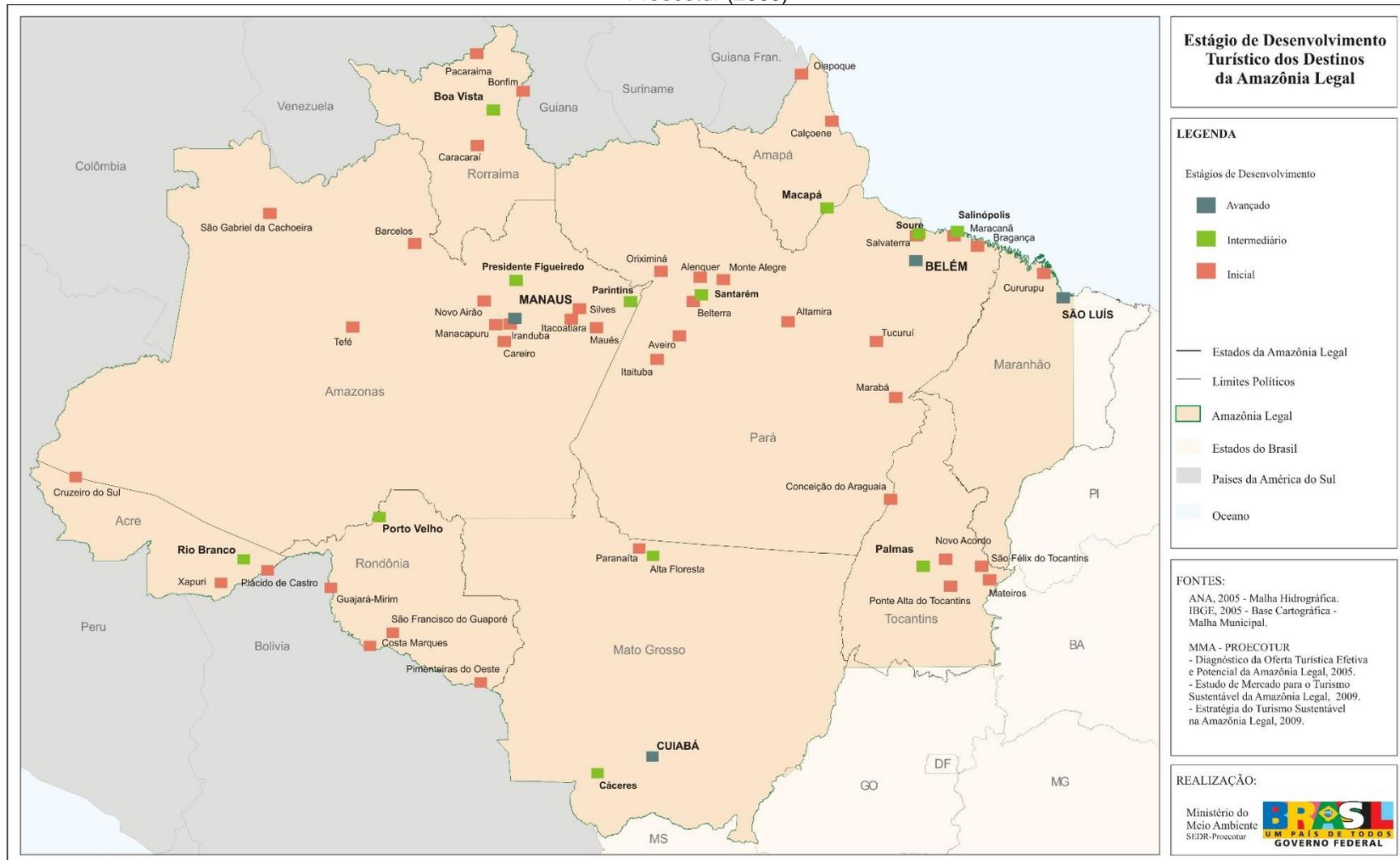
Quadro 13 – Estágio de Desenvolvimento Turísticos das Cidades priorizadas no documento Estratégias de Turismo Sustentável da Amazônia Legal do Proecotur (2009)

UF	ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DAS CIDADES		
	Inicial	Intermediário	Avançado
AC	Cruzeiro do Sul, Plácido Castro e Xapuri	Rio Branco	-
AM	Barcelos, Careiro, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Maués, Novo Airão, São Gabriel da Cachoeira, Silves e Tefé	Parintins e Presidente Figueiredo,	Manaus
AP	Calçoene e Oiapoque,	Macapá	-
MA	Cururupu	-	São Luís
MT	Paranaíta	Alta Floresta e Cáceres,	Cuiabá
PA	Alenquer, Altamira, Aveiro, Belterra, Bragança, Conceição do Araguaia, Itaituba, Marabá, Maracanã, Monte Alegre, Oriximiná, Salvaterra e Tucuruí	Salinópolis, Santarém e Soure	Belém
RO	Costa Marques, Guajará-Mirim, Pimenteiras do Oeste e São Francisco do Guaporé	Porto Velho	-
RR	Bonfim, Caracaraí, Pacaraima	Boa Vista	-
TO	Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, São Félix do Tocantins	Palmas	-

Fonte: MMA (2009b). Organizado pelo autor (2021).

⁵⁵ A - Experiências com a Comunidade; B - Experiências com a Natureza; C - Hotéis de Selva; D - Barco-hotel; E - Pesca; F - Observação de Aves; G - Cruzeiros; H - Unidades de Conservação; I - Gastronomia; J - Patrimônio Histórico e Cultural; L - Festas e Eventos; M - Cidades; O - Sol e Praia, Fluvial e Marítimo

Figura 11 – Estágio de Desenvolvimento Turísticos das Cidades prioritizadas no documento Estratégias de Turismo Sustentável da Amazônia Legal do Proecotur (2009)



Fonte: MMA (2009b)

O interesse dos visitantes pelas áreas naturais protegidas, dentre as quais as unidades de conservação, foi um dos motivos apresentados pelo documento para que as UCs fossem reiteradas como centrais nos produtos turísticos amazônicos.

No quadro 14, abaixo, estão listadas todas as UCs destacadas em cada polo ecoturístico apresentado no diagnóstico do Proecotur (MMA, 2009a), bem como aquelas selecionadas pelo estudo de estratégias de execução do programa (MMA, 2009b), que reduziu a gama de cidades e, conseqüentemente, de UCs que seriam priorizadas em cada polo.

No quadro 14 observa-se uma redução de 51 para 37 UCs destacadas entre os polos. O mapa constante na figura 12, adiante, mostra as UCs que foram priorizadas no documento de estratégias do Programa.

Apesar de haver polos onde não foram selecionadas UCs (Sateré – AM e Guaporé – MT), bem como de existirem UCs fora dos Polos designados pelo Proecotur (RDS Mamirauá – AM; P.N. da Serra do Pardo – PA; e R.E. de Pedras Negras – RO), pode-se notar no quadro 14, que em praticamente todos os polos foram designadas UCs como áreas prioritárias ao desenvolvimento do Proecotur.

Quadro 14 - UCs destacadas no diagnóstico e selecionadas nas estratégias do Proecotur de acordo com os Polos Ecoturísticos (2009)

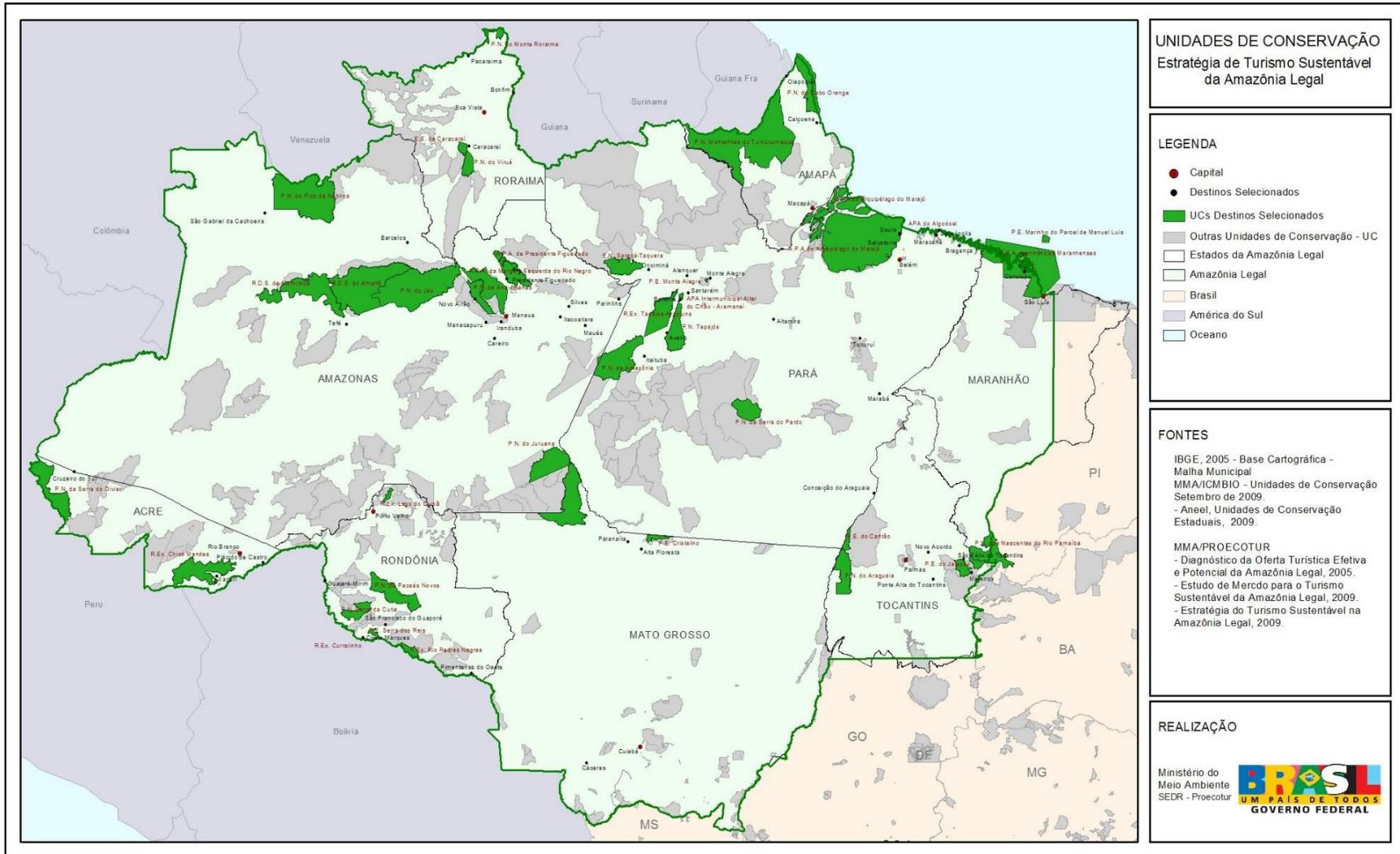
ESTADO	PÓLOS ECOTURÍSTICOS (MMA, 2009a)	UCS DESTACADAS NA DESCRIÇÃO DE CADA POLO DO DIAGNÓSTICO (MMA, 2009a)	UCS SELECIONADAS NO DOCUMENTO DAS ESTRATÉGIAS (MMA, 2009b)
Acre (AC)	Vale do Acre	1 R.E. Chico Mendes 2 E.E. Rio Acre 3 F.E. de Antimary	1 R.E. Chico Mendes
	Vale do Juruá	4 P.N. da Serra do Divisor 5 R.E. Alto Juruá	2 P.N. da Serra do Divisor
Amapá	Amapá (estado todo)	6 P.N. do Cabo Orange 7 P.N. das Montanhas de Tumucumaque 8 R.E. do Rio Cajari 9 R.B. do Lago Piratuba 10 E.E. de Maracá-Jipioca 11 R.D.S. do Rio Iratapuru 12 F.N. do Amapá 13 APA do Rio Curiaú	3 P.N. do Cabo Orange 4 P.N. das Montanhas de Tumucumaque
		14 P.N. do Jaú 15 P.N. Pico da Neblina 16 P.N. de Anavilhanas	5 P.N. do Jaú 6 P.N. Pico da Neblina 7 P.N. de Anavilhanas 8 R.D.S. do Amanã 9 APA da Margem Esquerda do Rio Negro 10 APA de Presidente Figueiredo
Amazona (AM)	Amazonas	---	---
	Sateré	---	---
Maranhão (MA)	Floresta dos Guarás	17 APA das Reentrâncias Maranhenses 18 P.E. Parcel de Manoel Luís 19 R.E. Quilombo do Frechal	11 R.D.S. Mamirauá 12 APA das Reentrâncias Maranhenses 13 P.E. Parcel de Manoel Luís
		20 P.N. Juruena 21 P.E. do Cristalino 22 R.E. de Apiacás 23 E.E. de Ique 24 P.N. do Xingu	14 P.N. do Juruena (MT/AM) 15 P.E. do Cristalino
Mato Grosso (MT)	Amazônia Matogrossense	25 E.E. da Ilha do Taiamã 26 E.E. da Serra das Araras 27 P.E. do Guirá 28 P.E. da Serra de Santa Bárbara 29 P.E. da Serra de Ricardo Franco	---
	Guaporé		

Continua.

ESTADO	PÓLOS ECOTURÍSTICOS (MMA, 2009a)	UCS DESTACADAS NA DESCRIÇÃO DE CADA POLO DO DIAGNÓSTICO (MMA, 2009a)	UCS SELECIONADAS NO DOCUMENTO DAS ESTRATÉGIAS (MMA, 2009b)
Pará (PA)	Tapajós	30 F.N. do Tapajós 31 R.E. Tapajós-Arapiuns 32 P.E. de Monte Alegre 33 P.N. da Amazônia	16 F.N. do Tapajós 17 R.E. Tapajós-Arapiuns 18 P.E. de Monte Alegre 19 P.N. da Amazônia 20 F.N. Sacará-Taquera 21 APA Intermunicipal Alter do Chão - Aramaná
	Marajó	34 APA do Arquipélago do Marajó 35 F.N. de Caxiuanã 36 R.E. Marinha de Soure	22 APA do Arquipélago do Marajó
	Belém-Costa Atlântica	---	23 APA de Algodual
	---	---	24 P.N. da Serra do Pardo
Rondônia (RO)	Rondônia	37 P.N. do Pacaás Novos 38 R.E. do Lago Cuniã 39 R.E. de Curralinho 40 P.E. da Serra dos Reis 41 R.E. de Pedras Negras 42 P.E. de Guajará-Mirim 43 P.E. de Corumbiara 44 R.B. de Guaporé.	25 P.N. do Pacaás Novos 26 R.E. do Lago Cuniã 27 R.E. de Curralinho 28 P.E. da Serra dos Reis 29 P.N. Serra da Cutia
	---	---	30 R.E. de Pedras Negras
Roraima (RR)	Roraima (estado todo)	45 P.N. do Monte Roraima 46 P.N. do Viruá 47 P.E. da Serra da Mocidade	31 P.N. do Monte Roraima 32 P.N. do Viruá 33 E.E. de Caracaraí
Tocantins (TO)	Cantão	48 P.N. do Araguaia 49 P.E. do Cantão 50 APA da Ilha do Bananal-Cantão	34 P.N. do Araguaia 35 P.E. do Cantão
	Jalapão	51 Parque Estadual do Jalapão	36 Parque Estadual do Jalapão 37 P.N. das Nascentes do Rio Parnaíba (MA/TO/PI/ BA)

Fonte: (MMA, 2009a; 2009b). Organizado pelo autor (2021).

Figura 12 - Mapa dos Polos Ecoturísticos do Proecotur (2009)



Fonte: MMA (2009b)

O Proecotur propôs uma estratégia muito mais abrangente, em relação ao I PTA e II PTA, que priorizaram locais de mais fácil acesso para a designação das AEITs e polos, respectivamente. Uma das possíveis explicações para essa perspectiva espacial mais ampla do Proecotur pode ser o fato de as UCs localizarem-se, muitas vezes, distantes das capitais dos estados e de locais onde o acesso e o fluxo de turistas são menos frequentes. Mas certamente esse não foi o único nem o principal motivo.

De acordo com Todesco (2013), sendo a fase I (pré-investimentos) preparatória para a fase II (investimentos) do Proecotur, na qual seriam liberados US\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de dólares), houve forte influência de autoridades políticas dos estados e municípios na seleção dos polos com vistas a acessar parte desses recursos. É mais provável que esse fator tenha ocasionado maior ingerência na abrangência geográfica do Programa para regiões além daquelas mais acessíveis aos turistas.

Tendo em vista a criação do Ministério do Turismo (MTUR), que ocorrera no ano de 2003, o MMA repassou a gestão do Proecotur para o MTUR, que o incluiu no Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur). De acordo com Todesco (2013) isso significou, na prática, a retirada do Proecotur da agenda política do ministério.

Segundo Todesco (2013), os planos elaborados na fase de pré-investimentos do Proecotur (fase I) foram desconsiderados, dando início a um novo ciclo de produção de planos de turismo, que no contexto do Prodetur foram denominados de Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS.

No Plano Nacional de Turismo 2007-2010 (MTUR, 2007) chega a ser mencionado que a fase II do Proecotur seria denominada de Prodetur Norte, mas isso tampouco aconteceu.

2.1.4. Os Planos Nacionais de Turismo

Desde a criação do MTUR foram elaborados quatro Planos Nacionais de Turismo (PNTs): PNT 2003/2007; PNT 2007/2010; PNT 2013/2016; e PNT 2018/2022.

O Plano Nacional de Turismo – PNT 2003/2007 (MTUR, 2003) afirma a vocação do Brasil para o turismo. Nas palavras iniciais do então presidente de República, Luís Inácio Lula da Silva os parques nacionais são mencionados como “condições para cativar os visitantes”:

É inegável a nossa vocação para o turismo. Dispomos de todas as condições para cativar nossos visitantes – praias, florestas, montanhas, rios, festivais, culinária diferenciada, **parques nacionais**, cidades históricas e a tradicional hospitalidade brasileira, assim como, os equipamentos, as empresas, e a qualidade dos serviços já encontrados em muitas regiões do país. (MTUR, 2003, p. 03, negrito nosso)

As questões econômicas, sociais, políticas, ambientais e culturais estão presentes dentre os princípios norteadores deste plano. Apesar disso, as questões ambientais, de conservação e sustentabilidade não estão presentes nos objetivos gerais e específicos do documento, nem tampouco nos macroprogramas e programas do plano (MTUR, 2003).

O Plano Nacional de Turismo – PNT 2007/2010 – Uma Viagem de Inclusão (MTUR, 2007), já no segundo mandato do governo Lula. inicia ressaltando, também nas palavras do presidente da república, o potencial do Brasil para o que ele chama de turismo ambiental ou sustentável:

Mas, além de fortalecer o turismo interno, vamos dar continuidade às ações que tanto contribuíram para os bons resultados dos últimos quatro anos. A descentralização, a gestão participativa e a promoção do Brasil no exterior são fundamentais para que o turismo alcance uma posição ainda mais importante no PIB brasileiro. Potencial para isso não falta. **O século XXI vai ser marcado como o século do desenvolvimento sustentável e da preservação do meio ambiente. O turismo ambiental e sustentável tem aqui um potencial no qual poucas nações do mundo podem se comparar ao Brasil. Nossas belezas naturais, rios, florestas, mananciais, praias e montanhas são um atrativo sem concorrência neste mundo assustado pelo aquecimento global e pela destruição da natureza.** (MTUR, 2007, p. 05, negrito nosso)

Entretanto, a marca mais forte do documento é a inclusão social (especialmente voltada a aposentados, trabalhadores e estudantes) como estratégia para estimular o turismo interno: “Não se trata apenas de incentivar um negócio, mas de transformar em cidadania o direito de conhecer o nosso país e a nossa identidade”

(MTUR, 2007, p. 05). Como no plano anterior, não se visualizou dentre os objetivos gerais e específicos, macroprogramas e programas qualquer menção à conservação ambiental.

O Plano Nacional de Turismo – PNT 2013/2016 - O Turismo Fazendo Muito Mais pelo Brasil (MTUR, 2013), do governo de Dilma Roussef, é visivelmente voltado para os megaeventos, especialmente a Copa do Mundo FIFA de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Em relação aos planos anteriores, ele traz em sua mensagem inicial, do ministro do turismo, Pedro Novais, um destaque mais consistente em relação ao turismo em sua relação com a conservação ambiental, especialmente focado nos parques nacionais:

Também aproveitamos para incluir conceitos que até então ocupavam uma posição periférica na estratégia de turismo no Brasil. A sustentabilidade é um deles. Embora detenha um quinto das espécies da Terra e 67 parques nacionais abertos à visitação, sendo por isso considerado pelo Fórum Econômico Mundial a maior potência do planeta em recursos naturais, o Brasil jamais teve uma política de turismo em áreas protegidas. Estamos trabalhando em parceria com o Ministério do Meio Ambiente para mudar essa realidade, na intenção de preservar e divulgar a natureza do país, gerando renda para as populações que habitam os arredores dos nossos parques. (MTUR, 2013, p. 06-07)

Apesar do enunciado acima, nenhum dos objetivos estratégicos ou ações/subações do plano abordam o tema.

No Plano Nacional de Turismo – PNT 2018/2022 - Mais Emprego e Renda para o Brasil (MTUR, 2018b), do governo de Michel Temer, as Unidades de Conservação são mencionadas em uma das estratégias da iniciativa intitulada “Aprimorar a Oferta Turística Nacional”:

A atuação conjunta com órgãos responsáveis pelo meio ambiente e pela cultura se torna imprescindível para implementar uma política de gestão das áreas de uso público das Unidades de Conservação Federais, em parceria com o setor privado e o terceiro setor, e promover a inovação, a criatividade, o aprimoramento e a qualificação de produtos e serviços turísticos culturais e criativos. (MTUR, 2018b, p. 104)

Essa estratégia está vinculada à linha de atuação Estruturação do Turismo Brasileiro. Contudo, na leitura do restante do plano verifica-se que essa menção não apresenta desdobramentos no documento. Apesar de enfatizar a sustentabilidade como critério fundamental para o desenvolvimento do turismo, sempre alicerçado no

tripé econômico - social - ambiental, o documento não possui metas ou linhas de ação que abordem a conservação ambiental.

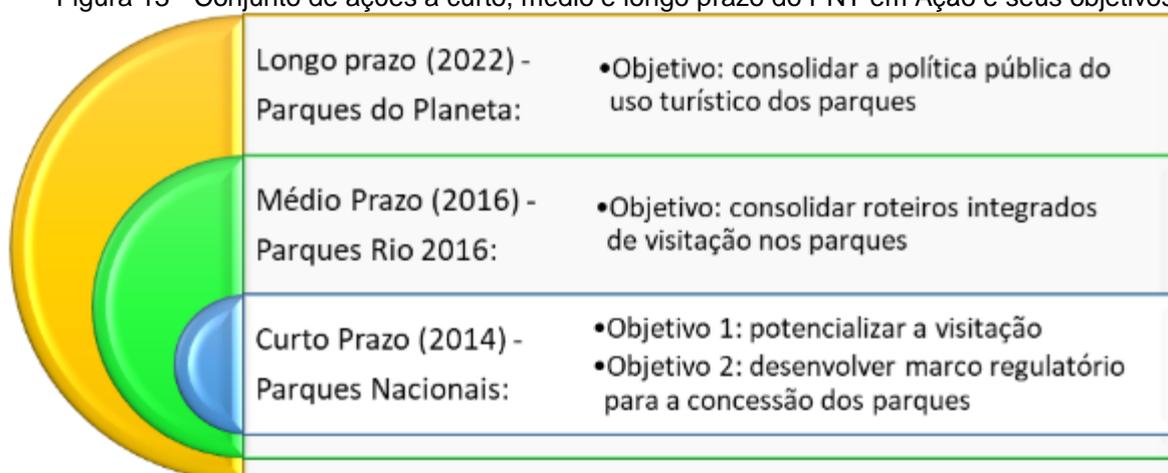
Em resumo, nenhum dos quatro PNTs elaborados pelo MTUR (2003/2007; 2007/2010; 2013/2016; e 2018/2022) aborda a conservação ambiental para além das palavras iniciais dos documentos. Tampouco é enfatizada a conservação ambiental em sua relação com o turismo, seja em qualquer abordagem ou contexto.

Além dos quatro PNTs mencionados, o Ministério do Turismo lançou em 2014 um documento intitulado Plano Nacional do Turismo em Ação (PNT em Ação), o qual se apresenta como norte principal para a elaboração de uma Agenda Estratégia 2013/2022, tendo sido elaborado a partir do Plano Nacional do Turismo 2013-2016. O foco de sua atuação se dá em quatro macroambientes: Cidades Históricas Turísticas, Orla, Parques Nacionais e Parques Temáticos. Esses macroambientes foram selecionados a partir de oito critérios⁵⁶. (UFSC/MTUR, 2014a)

O Apêndice “D” do PNT em Ação apresenta estratégias voltadas para o uso turístico dos parques nacionais brasileiros: “Trata-se de um documento de referência para orientar as ações estratégicas a serem implementadas, visando ampliar a visitação pública nos Parques Nacionais, como destino turístico” (UFSC/MTUR, 2014b, p. 11)

O documento apresenta três conjuntos de ações e seus respectivos objetivos, conforme apresentado na figura 13, abaixo:

Figura 13 - Conjunto de ações a curto, médio e longo prazo do PNT em Ação e seus objetivos



Fonte: (UFSC/MTUR, 2014b). Organizado pelo autor (2021).

⁵⁶ Vantagem Competitiva; Diferencial de atratividade; Agenda estratégica interministerial; Relacionamento entre os elos da cadeia produtiva; Possibilidade de evolução no arcabouço jurídico Inserção social; Potencializar outros segmentos; Desenvolvimento sustentável (UFSC/MTUR, 2014a)

Esses objetivos se desdobram em etapas com uma gama variada de proposições que vinculam a atividade turística às UCs, especificamente os parques nacionais. São previstas desde a atualização de planos de manejo até a criação de roteiros integrados. O documento demonstra objetivos claros voltados à concessão da exploração do turismo nessas áreas para a iniciativa privada e terceiro setor, mas também incentiva o turismo de base comunitária (UFSC/MTUR, 2014b).

Embora não aborde a macrorregião, foi possível identificar na leitura do documento que no âmbito da Amazônia Legal apenas o Parque Nacional de Anavilhanas e o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães são priorizados para a potencialização da visitação (UFSC/MTUR, 2014b). Isso representa, novamente, uma discordância em relação às outras políticas analisadas nesses estudos.

Desta feita, o que se notou com a análise das principais políticas públicas de turismo voltadas para a Amazônia Legal brasileira é que elas são descontínuas e cada nova política se apresenta como se fosse a primeira, ou seja, não se aproveitam as informações e tampouco se gera aprendizado a partir dos documentos anteriores.

Em relação às Unidades de Conservação, notou-se que elas foram timidamente mencionadas no I PTA (1980-1985); depois foram tratadas como áreas potenciais para o desenvolvimento da atividade turística no II PTA (1992-1995); e apenas no Proecotur (2000-2010) ocuparam uma posição central e foram tratadas como estratégicas para o desenvolvimento do turismo na região.

Como boa parte da Amazônia Legal abriga UCs, algo em torno de 30% do território regional, os governos estaduais e municipais precisam equacionar o contingenciamento dos recursos naturais e a gestão do que Becker (2004) chamou de “espaço útil”. Segundo a autora, isso acaba gerando conflitos entre o crescimento e a proteção ambiental.

Analisando-se a questão sob essa ótica, é possível dizer que a maneira mais simples de fechar essa conta seria tornar esses espaços especialmente protegidos em áreas “produtivas”. É justamente nesse entremeio que o turismo acaba sendo incorporado às políticas públicas para a região, pelo menos no discurso, sob a premissa de ser uma atividade possível de ser realizada nesses espaços, e que, teoricamente, tem o potencial de geração de renda e baixo impacto ambiental.

Desse modo, apesar de ter surgido no âmbito do MMA e de colocar as UCs em um papel central sobre o turismo na Amazônia, o Proecotur ainda o fez sob a perspectiva de esses espaços serem matéria-prima para o desenvolvimento da

atividade turística, muito embora essa não seja a finalidade das atividades de uso público em uma UC.

Em relação aos quatro PNTs, desde o primeiro, em 2003, até o atualmente vigente, não foi enfatizada a relação entre o turismo e as UCs para além de palavras iniciais em alguns deles que não se desdobraram sequer em proposições nesses documentos. O PNT em Ação dá um tratamento ao tema, mas com ênfase na concessão, inclusive de dois parques nacionais (PN) na Amazônia: o PN de Anavilhanas e o PN da Chapada dos Guimarães, ambos incluídos no Programa Nacional de Desestatização e em processo de concessão dos serviços de uso público.

2.2. O Mapa do Turismo nas UCs da Amazônia Legal: seleção espacial para mercantilização do Uso Público

2.2.1. O Turismo na Amazônia Legal

Para refletir sobre o turismo em UCs da Amazônia Legal, é importante compreender, antes, a dinâmica do turismo nessa região, contextualizando esses dados no cenário nacional do setor. Em relação a chegada de turistas internacionais no Brasil, foram cerca de 6.353.141 pessoas no ano de 2019⁵⁷, advindas dos cinco continentes. A América do Sul corresponde a 56,6% desse fluxo, seguida da Europa (24,1%) e da América do Norte (11,8%) conforme se observa no quadro 15:

⁵⁷ Optou-se em analisar os dados de 2019 pelo fato de que a partir do ano de 2020 os fluxos sofreram grande variação e mesmo chegaram a ser interrompidos, tendo em vista a pandemia da Covid-19.

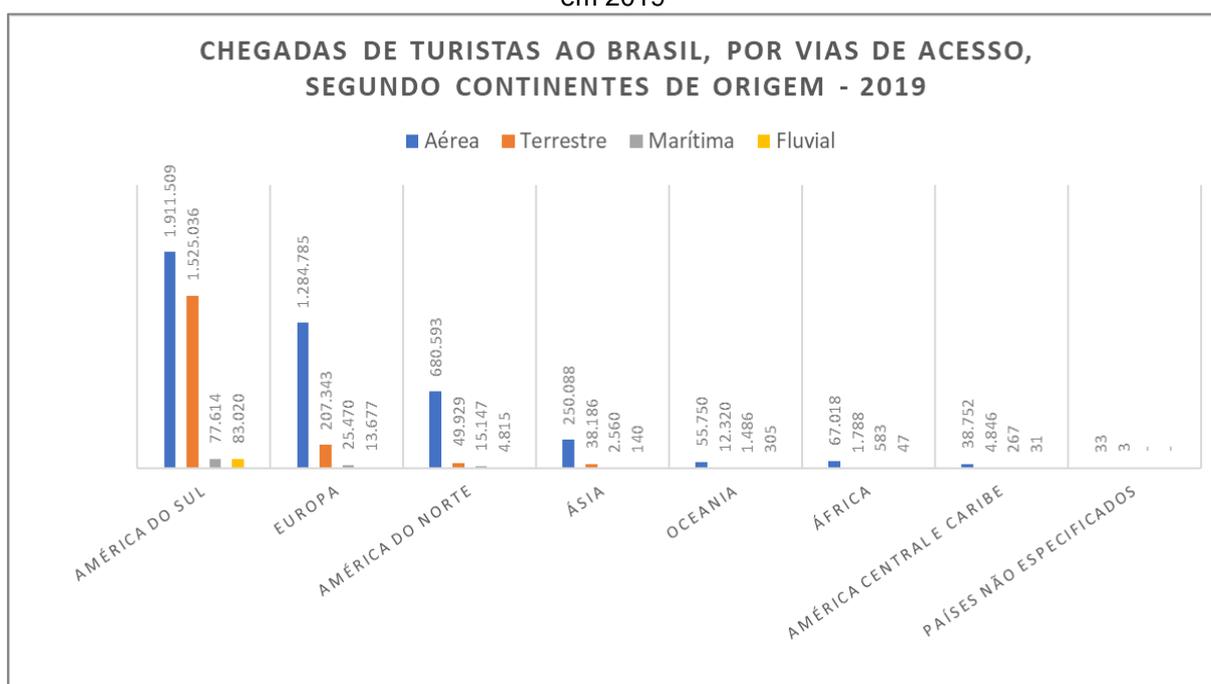
Quadro 15- Ranking de chegada de turistas internacionais ao Brasil, por continente de residência permanente (2018- 2019)

Ranking de Chegada de Turistas Internacionais ao Brasil - 2019			
Posição	Continentes de residência permanente	Total	%
1º	América do Sul	3.597.179	56,6%
2º	Europa	1.531.275	24,1%
3º	América do Norte	750.484	11,8%
4º	Ásia	290.974	4,6%
5º	Oceania	69.861	1,1%
6º	África	69.436	1,1%
7º	América Central e Caribe	43.896	0,7%
	Países não especificados	36	0,0%
TOTAL GERAL		6.353.141	100,0%

Fonte: MTUR (2020a). Organizado pelo autor (2021).

Esses turistas chegaram ao Brasil principalmente por via aérea, conforme gráfico da figura 14, muito embora seja expressivo o número de sul-americanos que chegaram por via terrestre, especialmente advindos de países vizinhos:

Figura 14 - Chegada de turistas internacionais ao Brasil, por via de acesso e continente de origem, em 2019



Fonte: MTUR (2020a). Organizado pelo autor (2021).

Em nível nacional, os Argentinos representaram mais de 30% desses turistas no ano de 2019 (quadro 16). Os argentinos, paraguaios, chilenos e uruguaios estão entre os sul-americanos que mais visitaram o país. Os estadunidenses foram os norte-americanos com maior frequência no Brasil. A demanda de europeus mais representativa foi a de franceses, alemães, italianos, portugueses e reino-unidenses.

Quadro 16 - Ranking dos 10 países de residência dos turistas que mais visitaram o Brasil (2018-2019)

Ranking dos 10 países que mais visitaram o Brasil em 2019			
Posição	País de residência permanente	Qtd.	%
1º	Argentina	1.954.725	30,8%
2º	Estados Unidos	590.520	9,3%
3º	Paraguai	406.526	6,4%
4º	Chile	391.689	6,2%
5º	Uruguai	364.830	5,7%
6º	França	257.504	4,1%
7º	Alemanha	206.882	3,3%
8º	Itália	182.587	2,9%
9º	Portugal	176.229	2,8%
10º	Reino Unido	163.425	2,6%
-	Outros países	1.654.224	26,1%
TOTAL		6.349.141	100%

Fonte: MTUR (2020a). Organizado pelo autor (2021).

Em um esforço de analisar a demanda internacional de turistas para a Amazônia Legal, organizou-se o quadro 17, abaixo, muito embora só houvesse dados disponíveis para cinco estados da macrorregião (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima). A soma da chegada de turistas a esses estados em 2019 foi da ordem de 134.512, o que representa cerca de 2% da demanda desses turistas para o Brasil.

Isso mostra que mesmo ocupando quase 60% do território nacional e havendo um forte discurso governamental sobre o turismo como importante vetor de desenvolvimento para a Amazônia Legal, esse fluxo é incipiente em relação ao contexto nacional.

Tal qual a nível de Brasil, destaca-se na Amazônia Legal o fluxo de turistas sul-americanos (45%), embora a presença de europeus (35%) tenha percentual maior em relação ao território nacional como um todo, como se vê no quadro 17:

Quadro 17 - Chegada de turistas internacionais aos estados da Amazônia Legal, por continente de residência permanente (2018- 2019)

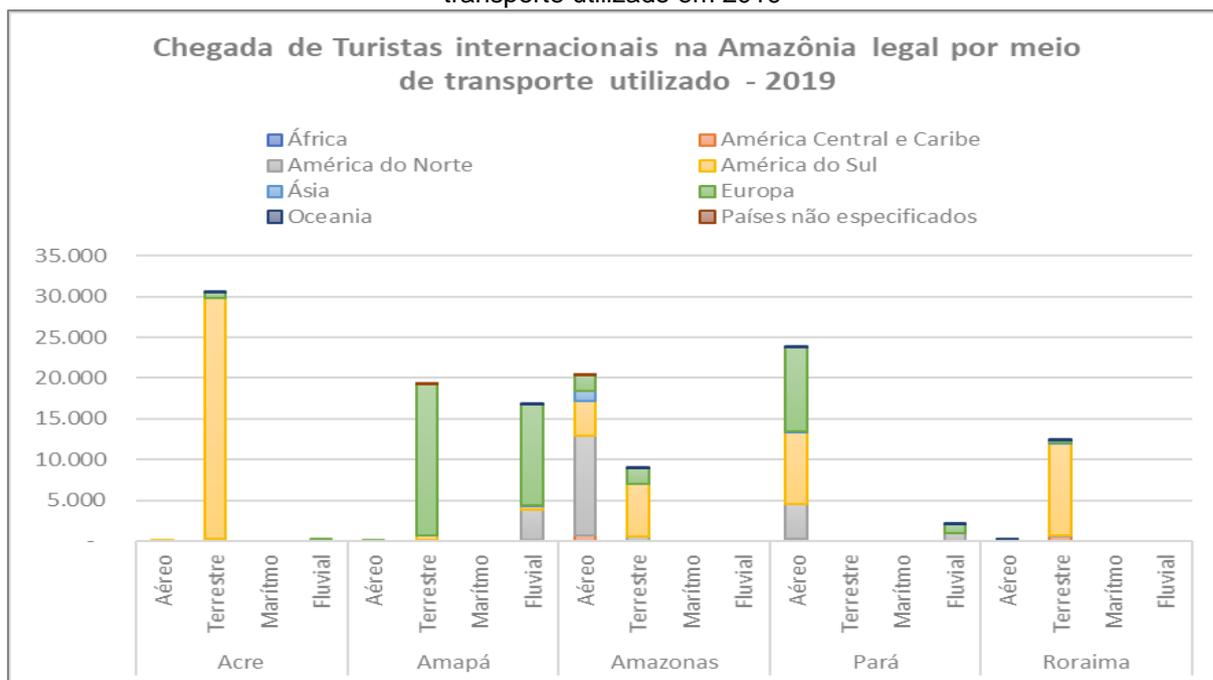
Chegada de turistas internacionais aos estados da Amazônia Legal em 2019							
Continentes de residência permanente	AC	AP	AM	PA	RR	Total	%
América do Sul	29.605	986	10.704	8.808	11.279	61.382	45,6%
Europa	661	30.984	3.737	11.353	341	47.076	35,0%
América do Norte	180	3.814	12.644	5.180	203	22.021	16,4%
Ásia	41	77	1.338	273	97	1.826	1,4%
América Central e Caribe	45	52	673	194	517	1.481	1,1%
Oceania	28	188	159	158	17	550	0,4%
África	12	58	47	40	17	174	0,1%
Países não especificados	-	1	1	-	-	2	0,0%
TOTAL	30.572	36.160	29.303	26.006	12.471	134.512	100,0%

Fonte: MTUR (2020a). Organizado pelo autor (2021).

Estratificando-se essa chegada de turistas internacionais nos estados da Amazônia Legal conforme o meio de transporte utilizado, figura 15, é possível notar que esses turistas chegam principalmente por via terrestre, situação diferente da observada no contexto nacional, onde a predominância de chegada é aérea. No Acre, no Amapá e em Roraima predomina o acesso por via terrestre. No Pará e no Amazonas predomina a chegada por via aérea, embora neste último também seja notável a entrada por via terrestre.

Os turistas embarcados em cruzeiros visitam principalmente o Amapá, o Amazonas e o Pará. Ao levantar dados junto aos órgãos oficiais de turismo, Menezes (2017) identificou que em 2014 desembarcaram no Amazonas 19.198 turistas e no Pará foram 24.536. Os cruzeiros partiram principalmente dos Estados Unidos.

Figura 15 - Chegada de turistas internacionais aos estados da Amazônia Legal por meio de transporte utilizado em 2019



Fonte: MTUR (2020a). Organizado pelo autor (2021).

Essa dinâmica de entrada concentrada nas vias aérea e/ou terrestre é facilmente compreendida ao olharmos para o quando 18, abaixo, que ranqueia as dez nacionalidades de turistas estrangeiros que mais visitaram a Amazônia Legal em 2019, deixando evidente que esses turistas vêm, sobretudo, de países fronteiriços.

Quadro 18 - Ranking dos 10 países de residência dos turistas que mais visitaram os estados da Amazônia Legal (2018- 2019)

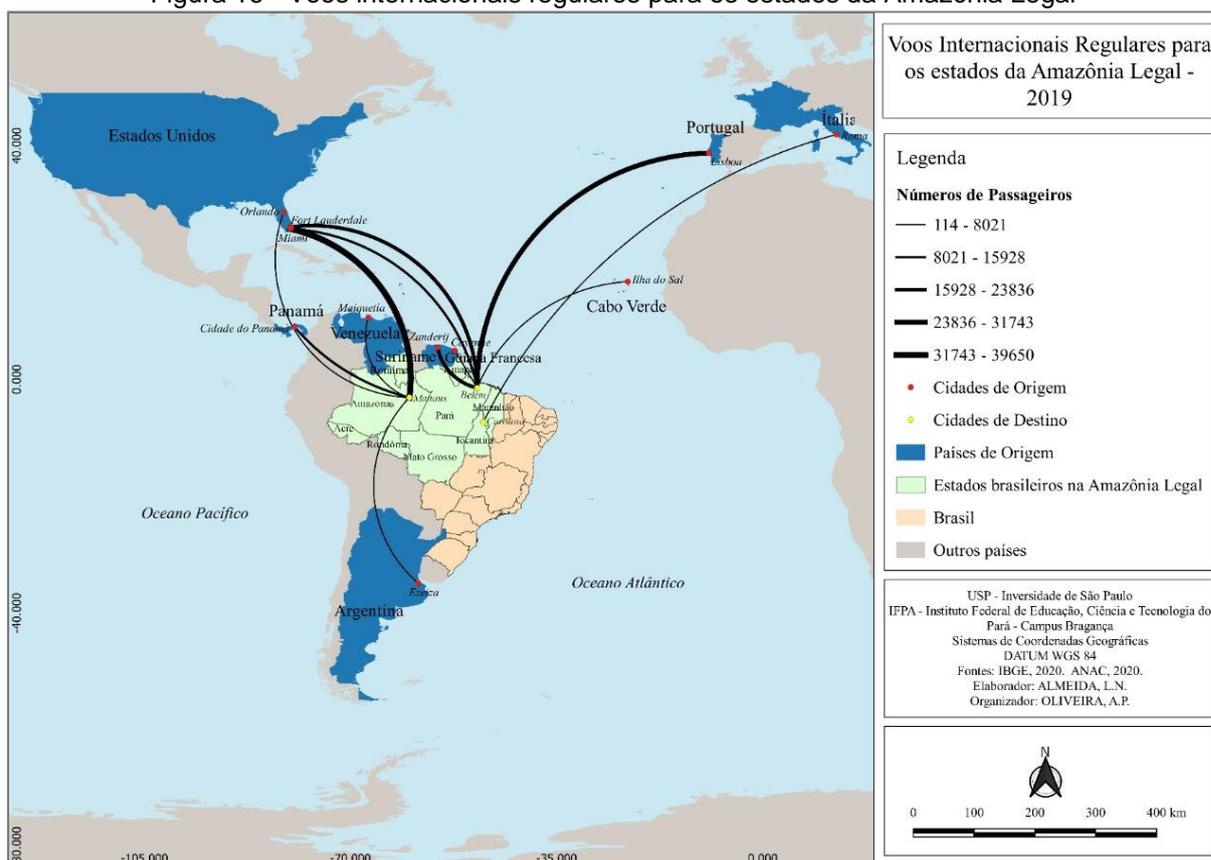
Ranking dos 10 países de residência dos turistas que mais visitaram a Amazônia Legal em 2019								
Posição	País de residência permanente	AC	AP	AM	PA	RR	Total (país)	%
1º	França	95	27.700	606	4.775	41	33.217	24,7%
2º	Estados Unidos	110	3.023	11.796	4.837	152	19.918	14,8%
3º	Peru	14.766	342	1.622	82	33	16.845	12,5%
4º	Bolívia	12.399	47	20	14	7	12.487	9,3%
5º	Venezuela	1.278	117	3.324	105	6.682	11.506	8,6%
6º	Suriname	1	180	2	8.339	64	8.586	6,4%
7º	Colômbia	442	69	4.663	66	87	5.327	4,0%
8º	Guiana	1	144	16	81	4.345	4.587	3,4%
9º	Reino Unido	47	1.938	962	913	87	3.947	2,9%
10º	Alemanha	167	390	548	958	37	2.100	1,6%
-	Demais países	1.266	2.210	5.744	5.836	936	15.992	11,9%
TOTAL		30.572	36.160	29.303	26.006	12.471	134.512	100%

Fonte: MTUR (2020a). Organizado pelo autor (2021).

Eles chegam principalmente por via terrestre do Peru e da Bolívia, no caso do Acre; da Guiana Francesa (França), no caso do Amapá; e da Venezuela e da Guiana, no caso de Roraima. No Amazonas, chegam sobretudo dos Estados Unidos, por via aérea; e da Colômbia, por via terrestre. No caso do Pará predomina a chegada por via aérea, do Suriname, dos Estados Unidos e da França.

Os voos internacionais regulares para os estados da Amazônia Legal são principalmente para Manaus (AM) e Belém (PA), como se vê no mapa da figura 16, o que ajuda a explicar o maior ingresso de turistas internacionais por via aérea nesses estados. Isso não quer dizer que eles cheguem apenas por esses voos, pois é possível desembarcar em aeroportos de outros estados e seguir para a região por via aérea, em voos domésticos, ou por via terrestre. Esse fluxo aéreo internacional direto para a Amazônia Legal influencia na nacionalidade dos turistas que visitam a região.

Figura 16 - Voos internacionais regulares para os estados da Amazônia Legal



Fonte: Anac (2020). Organizado pelo autor (2021).

Apesar de os dados da ANAC (2020) mostrarem o fluxo de passageiros proveniente sobretudo dos Estados Unidos e de Portugal, o MTUR (2020a) mostra que a nacionalidade dos turistas internacionais que visitam a Amazônia Legal (via aérea, terrestre, fluvial e marítima) é principalmente de franceses (24,7%), estadunidenses (14,8%) e peruanos (12,5%), conforme quadro 18. Isso representa um quadro diferente do nacional.

Os franceses e peruanos chegam principalmente por via terrestre, pelos estados fronteiriços, Amapá e Acre. Já os estadunidenses, entram por via aérea pelos estados do Amazonas e Pará.

De acordo com o MTUR (2020b), a motivação dos turistas internacionais para visitar o Brasil em 2019 foi sobretudo o lazer (54,3%); seguido de negócios, eventos e convenções (15,4%); e de outros motivos⁵⁸ (30,3%). Analisando-se especificamente as viagens motivadas pelo lazer, observa-se o notável interesse pelo Turismo de Sol e Praia (65%), como se observa na figura 17:

⁵⁸ Não foi possível verificar quais seriam esses outros motivos no anuário estatístico.

Figura 17 - Interesse dos turistas internacionais que viajaram por motivação de lazer ao Brasil em 2019

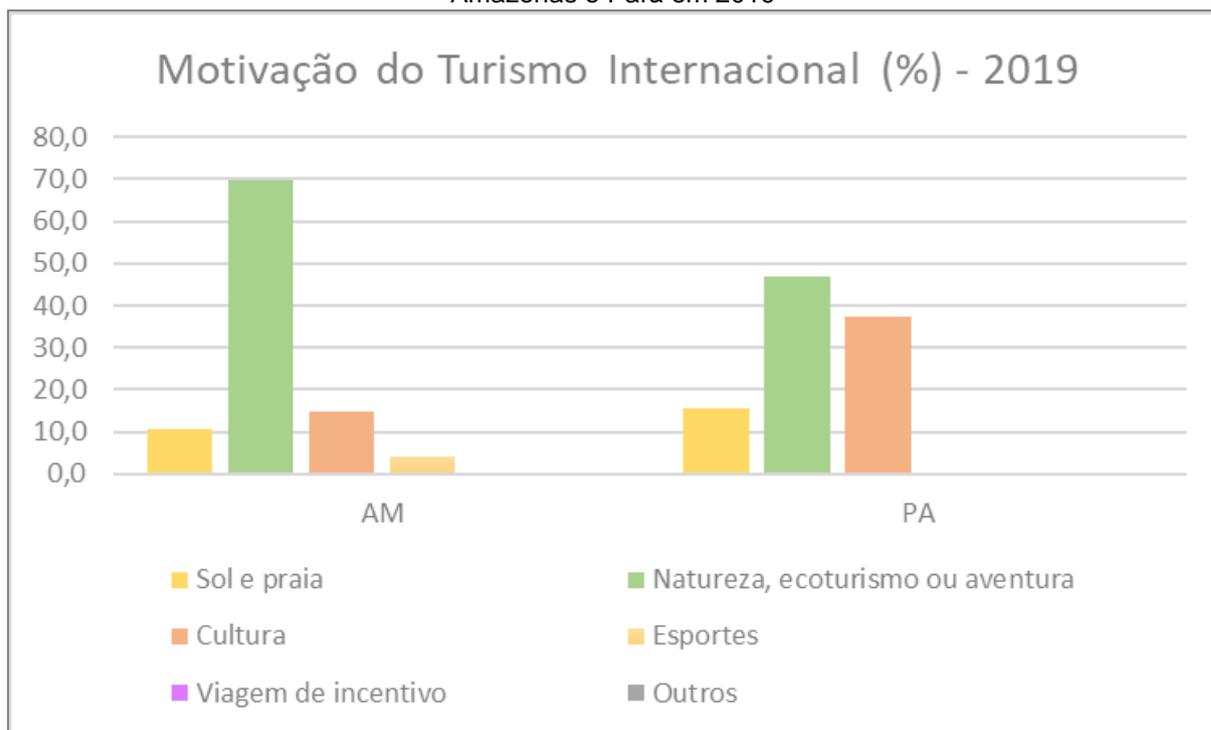


Fonte: MTUR (2020b). Organizado pelo autor (2021).

No que concerne à Amazônia Legal, localizamos apenas dados sobre a motivação de turistas internacionais para o Amazonas e o Pará⁵⁹, que demonstram o interesse pelo turismo de natureza, ecoturismo ou turismo de aventura, representando cerca de 70% do interesse no Amazonas e 50% no Pará, conforme se observa no gráfico da figura 18, abaixo. Isso mostra que o turista internacional que busca a Amazônia tem interesse distinto em relação a demanda nacional, que prefere o turismo de sol e praia.

⁵⁹ Não se conseguiu dados sobre a motivação dos turistas internacionais em relação aos outros sete estados da Amazônia Legal, mesmo após buscas junto aos Ministérios do Turismo aos órgãos estaduais responsáveis pela pasta do turismo nos mesmos.

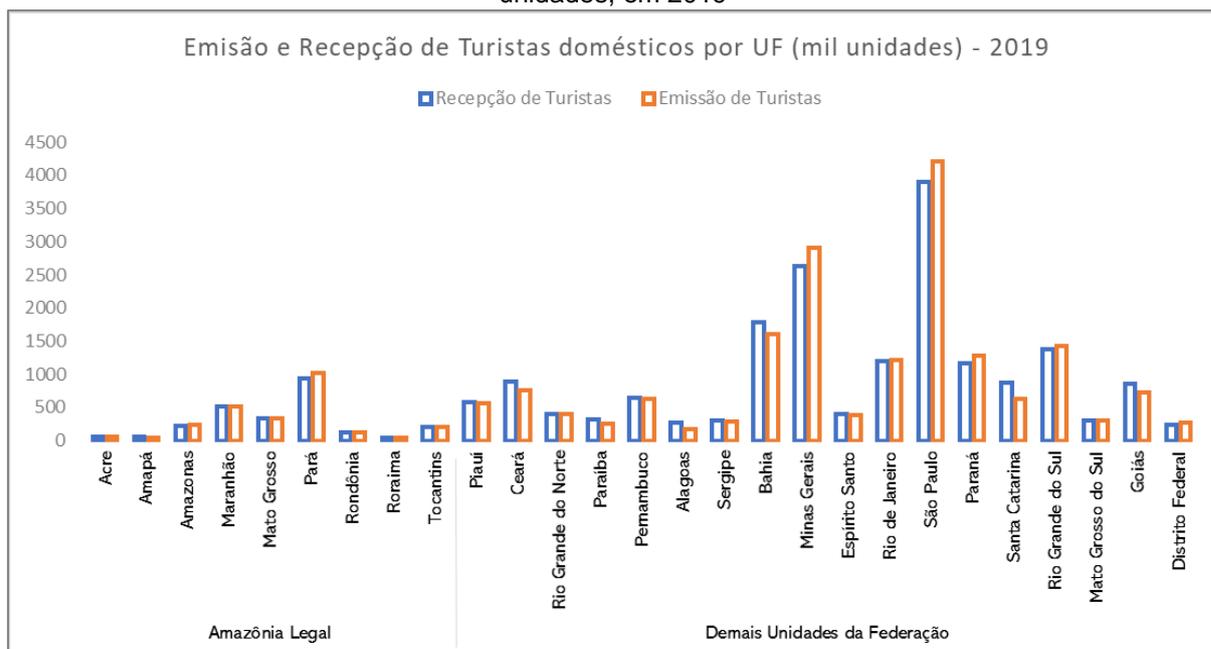
Figura 18 - Interesse dos turistas internacionais que viajaram por motivo de lazer para os estados do Amazonas e Pará em 2019



Fonte: MTUR (2020b). Organizado pelo autor (2021).

Em relação ao turismo doméstico (ou turismo nacional), os números relacionados a Amazônia Legal são quantitativamente maiores, mas ainda pouco expressivos em relação ao contexto brasileiro. Emitindo 2.566.000 e recebendo 2.471.000 turistas, a região participa de aproximados 12% do fluxo nacional. O gráfico da figura 19 ilustra esse contexto:

Figura 19 - Emissão e Recepção de turistas domésticos, por unidade da federação (UF), por mil unidades, em 2019



Fonte: IBGE (2020). Organizado pelo autor (2021).

Diferente do turista internacional, o turista doméstico que busca a Amazônia Legal está mais interessado no Turismo de Sol e Praia (50%), ficando em segundo lugar o interesse pelo Turismo de Natureza, Ecoturismo ou Turismo de Aventura (25%), como se observa no gráfico da figura 20:

Figura 20 - Interesse dos turistas domésticos de lazer em visitar a Amazônia Legal em 2019



Fonte: IBGE (2020). Organizado pelo autor (2021).

Analisando o interesse dos turistas domésticos por cada estado da Amazônia Legal (figura 21), nota-se a grande participação do estado do Pará na composição do Turismo de Sol e Praia, na região. Apenas nos estados do Mato Grosso e de Roraima o interesse desse turista é maior pelo Turismo de Natureza, Ecoturismo ou Turismo de Aventura.

Figura 21 - Interesse dos turistas domésticos de lazer em visitar a Amazônia Legal, por estado, por mil unidades, em 2019



Fonte: IBGE (2020). Organizado pelo autor (2021).

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) (IBGE, 2020) não especificam a origem do turista que visitou cada estado, apresentando apenas o fluxo entre as cinco regiões administrativas do Brasil, totalizando 20.617 viagens em 2019. Analisando-se esses dados, constatou-se que esse fluxo é basicamente intrarregional, como se observa no quadro 19:

Quadro 19- Viagens nacionais realizadas por principal Grande Região de destino e Grande Região de origem em 2019 (mil unidades)

Viagens nacionais realizadas por principal Grande Região de destino e Grande Região de origem em 2019 (mil unidades)						
		Região de destino				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Região de origem	Norte	1399	136	73	25	83
	Nordeste	61	4669	310	46	97
	Sudeste	68	682	7099	494	389
	Sul	18	87	385	2765	85
	Centro-Oeste	75	162	269	71	1069

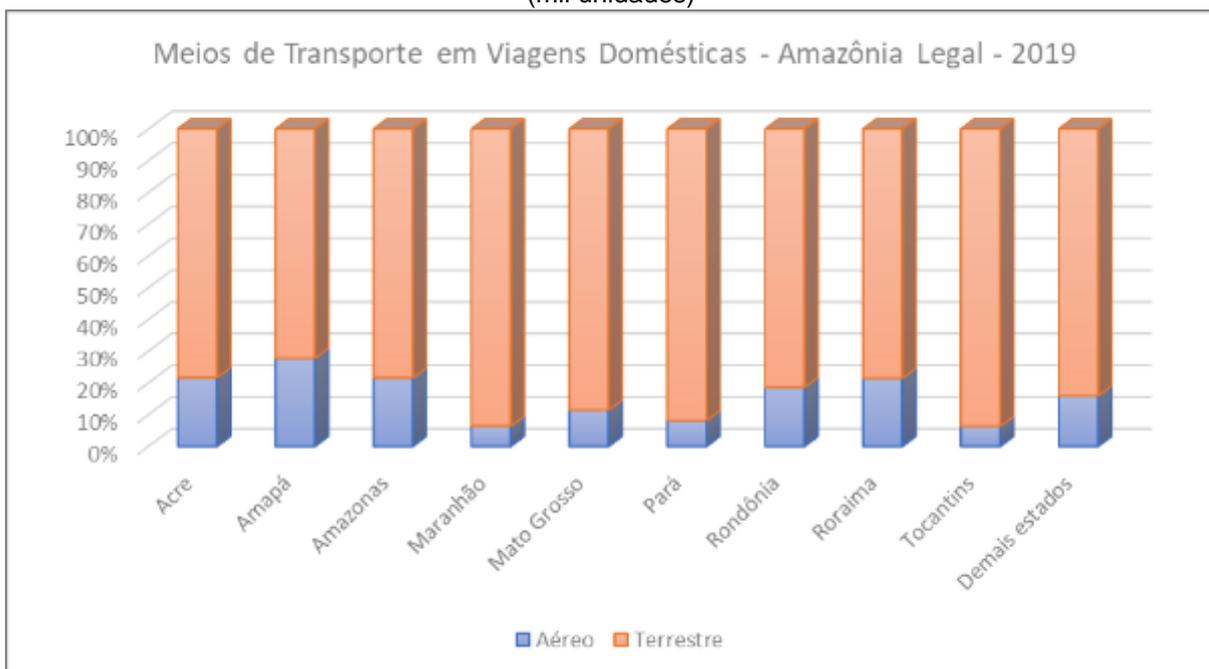
Fonte: IBGE (2020). Organizado pelo autor (2021).

Resgatando-se os dados do Relatório Executivo da Caracterização do Turismo Doméstico no Brasil (FIPE, 2012), onde a origem do turista doméstico foi informada, observa-se que cerca de 74% do fluxo de turistas domésticos está entre os próprios estados da Amazônia Legal, especialmente dentro de cada estado (fluxo intermunicipal). Os turistas vindos de fora da região são provenientes de Goiás (6%), São Paulo (4%), Distrito Federal (2%), Minas Gerais (2%) e demais estados (12%).

Considerando-se os estados da Amazônia Legal como os principais emissores domésticos para a própria região, verificou-se junto aos dados da PNAD Contínua (IBGE, 2020) que o principal meio de transporte que esses turistas utilizam é o terrestre⁶⁰ (figura 22).

⁶⁰ Os dados da PNAD Contínua (IBGE, 2020) não caracterizam o transporte marítimo e fluvial na pesquisa.

Figura 22 - Meios de Transporte Utilizados em Viagens Domésticas para a Amazônia Legal em 2019 (mil unidades)

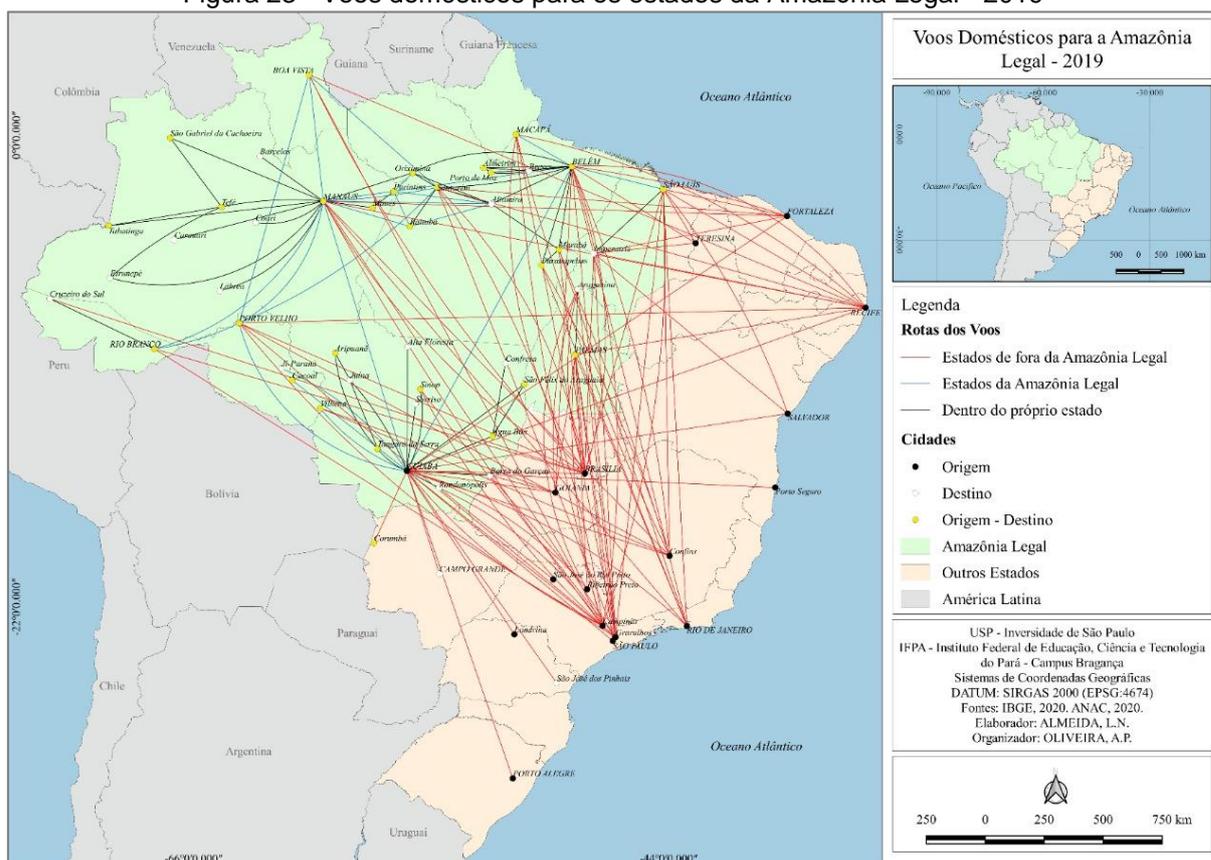


Fonte: IBGE (2020). Organizado pelo autor (2021).

Apesar de o turista doméstico vindo dos demais estados também viajar principalmente por via terrestre, optou-se por analisar as rotas de voos domésticos para os estados da Amazônia Legal, tendo em vista as grandes distâncias em relação aos três principais emissores de fluxos domésticos do país: São Paulo, Minas Gerais e Bahia (gráfico da figura 18).

Constatou-se um maior fluxo aéreo para a Amazônia Legal proveniente dos estados de São Paulo (São Paulo, Guarulhos e Campinas), de Minas Gerais (Confins) e do Distrito Federal (Brasília), conforme mapa da figura 23.

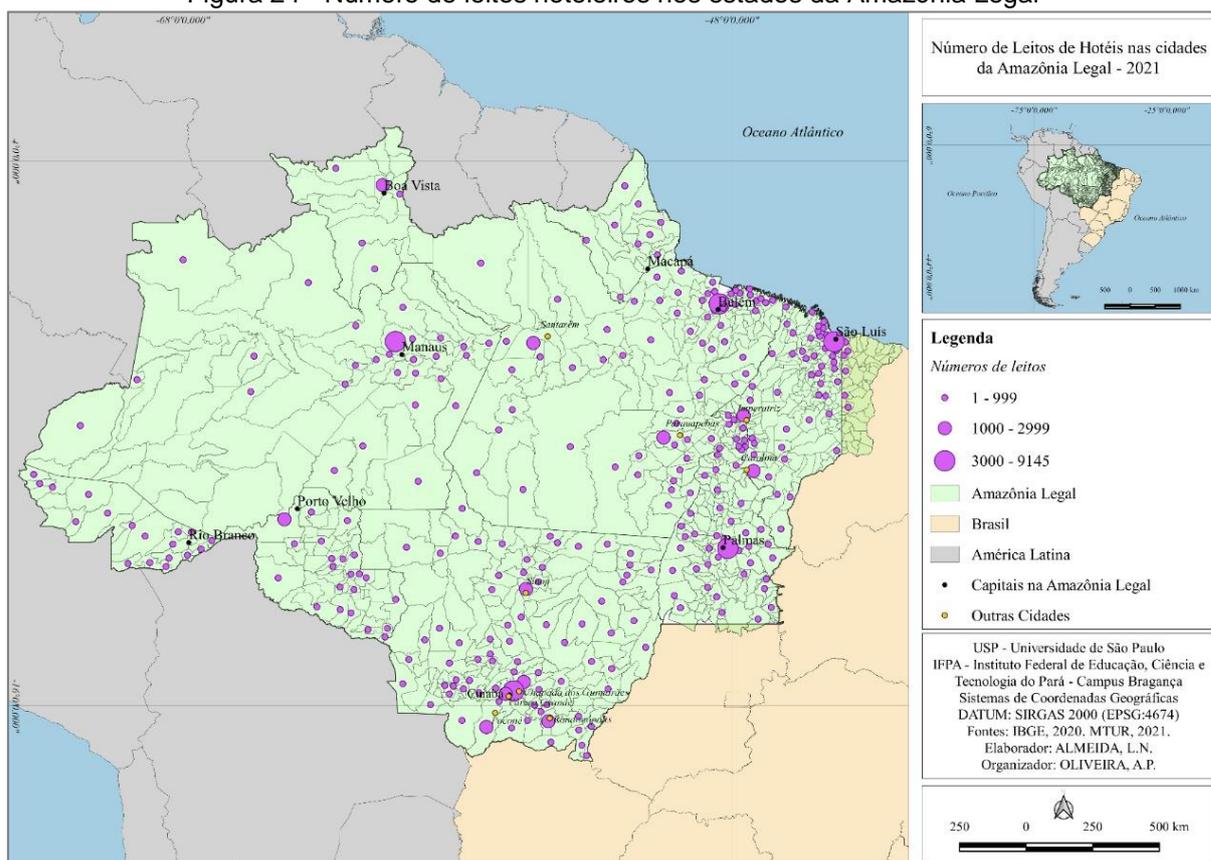
Figura 23 - Voos domésticos para os estados da Amazônia Legal - 2019



Fonte: ANAC (2020). Organizado pelo autor (2021).

Em relação à rede hoteleira, a Amazônia Legal inteira possui 1.523 meios de hospedagem, que correspondem a 9% da oferta nacional, que é de 16.584 meios de hospedagem. Em relação ao número de leitos, na região existem 104.521 o que perfaz percentual ainda menor, de 7%, em relação aos 1.455.307 leitos no país todo (MTUR, 2021).

Figura 24 - Número de leitos hoteliers nos estados da Amazônia Legal



Fonte: MTUR (2021a). Organizado pelo autor (2021).

Conforme se observa no mapa da figura 24, essa disponibilidade de leitos está basicamente concentrada nas capitais de cinco estados: Belém (PA), Manaus (AM), São Luiz (MA), Palmas (TO) e Cuiabá (MT). A grande maioria dos municípios não chega a disponibilizar mil leitos hoteliers.

Em relação às UCs, não existem muitas informações sistematizadas sobre a visitação, nem qual percentual da mesma corresponde a turistas, mas convém apresentar dados publicados pelo ICMBIO (2020). A partir do monitoramento da visitação em 137 UCs federais, este Instituto identificou que elas receberam o total de 15.335.272 de visitantes. Destas UCs, 20 estão localizadas na Amazônia Legal, e receberam o total de 651.614, ou seja, 4% do fluxo total apresentado no relatório, conforme se observa no quadro 20:

Quadro 20 - Visitação em Unidades de Conservação Federais da Amazônia Legal (2020)

Unidade de Conservação	UF	Visitantes
Reserva Extrativista Marinha de Soure	PA	231.894
Parque Nacional da Chapada dos Guimarães	MT	183.592
Floresta Nacional de Carajás	PA	150.057
Parque Nacional de Anavilhanas	AM	40.667
Floresta Nacional de Tapajós	PA	22.959
Parque Nacional do Jaú	AM	9.552
Reserva Extrativista Chico Mendes	AC	6.500
Parque Nacional da Amazônia	PA / AM	1.781
Parque Nacional do Monte Roraima	RR	1.701
Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá	PA	1.206
Parque Nacional Viruá	RR	839
Estação Ecológica da Serra das Araras	MT	567
Reserva Biológica do Rio Trombetas	PA	61
Reserva Biológica do Jaru	RO	57
Estação Ecológica de Cuniã	RO / AM	45
Parque Nacional Campos Ferruginosos	PA	41
Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	AP	32
Reserva Biológica do Guaporé	RO	30
Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba	MA / TO / PI / BA	26
Parque Nacional do Juruena	MT / AM	7
	TOTAL	651.614

Fonte: ICMBIO (2020). Organizado pelo autor.

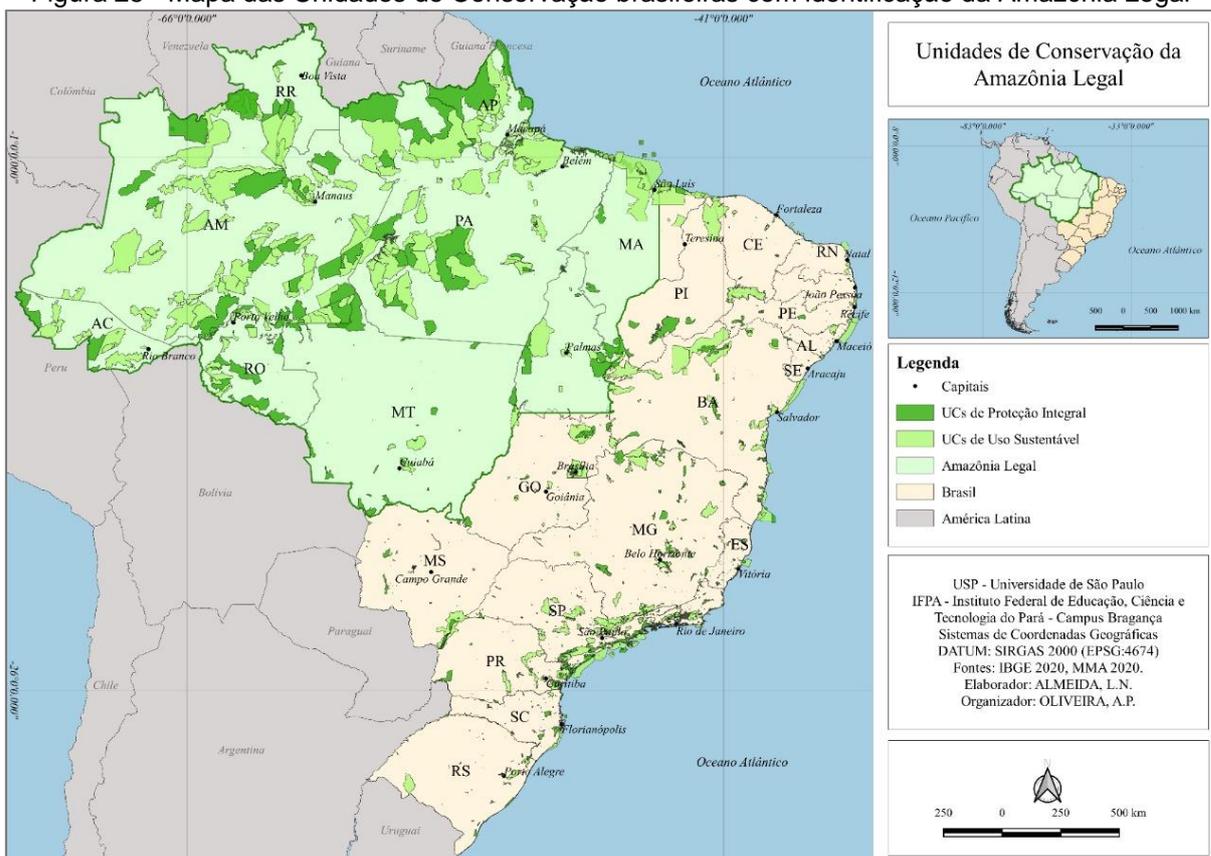
Vale ressaltar que essas informações são de 20 UCs federais, dentre as 165 localizadas na Amazônia Legal e sob responsabilidade de gestão do ICMBIO. Não se encontraram dados sistematizados de visitação das UCs estaduais e municipais. De todo modo, os números deixam clara a pequena participação das UCs amazônicas em relação ao fluxo de visitantes em contexto nacional. Como não se sabe o quanto desses visitantes são turistas, torna-se inviável cotejar esses dados com o fluxo turístico (doméstico e internacional) da região amazônica.

2.2.2. UCs e Turismo na Amazônia Legal

De acordo com Mello (2006) as Unidades de Conservação são políticas territoriais de proteção ambiental, instituídas com maior intensidade a partir do final dos anos 80, quase sempre de maneira aleatória e, muitas vezes, como moeda de troca junto a financiadores de grandes projetos. Isso por conta do impacto das críticas internacionais a respeito das políticas destruidoras do meio ambiente, especialmente no espaço amazônico, levadas a cabo pelo governo brasileiro nas décadas anteriores com o discurso de integração da região à economia nacional.

O total de UCs do Brasil atualmente é de 2.446, conforme mapa da figura 25. Elas contemplam 11 das 12 categorias constantes na Lei do SNUC, não havendo na base de dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) do Ministério do Meio Ambiente (MMA) nenhuma Reserva de Fauna. A área total das UCs corresponde a 255.219.700 hectares (ha) (MMA, 2021a).

Figura 25 - Mapa das Unidades de Conservação brasileiras com identificação da Amazônia Legal



Fonte: CNUC/MMA (2020). Organizado pelo autor (2021).

Durante o levantamento de dados, não foram localizados dados consolidados sobre as UCs da Amazônia Legal, havendo essa disponibilidade apenas para o bioma Amazônia, que integra a região, mas não representa a sua totalidade. Diante disso, optou-se por organizar essas informações a partir da base de dados do CNUC (MMA, 2021b), dada a relevância destes para as análises empreendidas neste estudo.

Deste modo, como se observa no quadro 21, abaixo, das 2.246 unidades de conservação brasileiras, 429 estão localizadas na Amazônia Legal, ou seja, 19%. Apesar disso, em termos de área, elas somam 136.613.780 ha, ou seja, 27% do próprio território da Amazônia Legal e 53,5% do total do território protegido por UCs no Brasil, mostrando a importância dessa região para a conservação ambiental no país (MMA, 2021b).

Em comparação com o cenário nacional, a Amazônia Legal tem um percentual maior de UCs com Conselho instituído, chegando a 51% (MMA, 2021b), enquanto a média nacional é de 29% (MMA, 2021a). Esse dado é relevante porque o conselho de UC é um espaço de representação e de discussão entre o governo e os representantes da sociedade civil, a respeito de temas importantes para a UC, seja esse conselho de caráter consultivo ou deliberativo.

Já em relação ao plano de manejo, no Brasil 19% das UCs possuem esse documento (MMA, 2021a) e na Amazônia Legal esse percentual é um pouco maior e chega a 29% (MMA, 2021b). Em ambos os casos esse dado é preocupante, pois embora existam planos de manejo cujas ações são pouco conectadas com a realidade das UCs, acredita-se que quando bem elaborados e debatidos conjuntamente com a população, especialmente aquela que vive no interior e/ou entorno das UCs, esses documentos aportam diretrizes importantes para a gestão desses espaços.

Quadro 21 - Unidades de Conservação da Amazônia Legal (2021)

CATEGORIA DE MANEJO		ESFERA MUNICIPAL		ESFERA ESTADUAL		ESFERA FEDERAL		TOTAL	
		Qtd.	Área (ha)	Qtd.	Área (ha)	Qtd.	Área (ha)	Qtd.	Área (ha)
Proteção Integral	Estação Ecológica	-	-	7	4.627.095	13	6.784.464	20	11.411.559
	Monumento Natural	2	1.482	3	32.674	-	-	5	34.156
	Parque Nacional/Estadual/Municipal	16	3.017	42	7.269.832	26	20.256.578	84	27.529.427
	Refúgio de Vida Silvestre	2	671	5	110.740	-	-	7	111.411
	Reserva Biológica	-	-	6	1.221.623	10	3.279.126	16	4.500.749
<i>Total Proteção Integral (PI)</i>		20	5.170	63	13.261.964	49	30.320.168	132	43.587.302
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental	12	4.843.271	38	20.250.857	5	2.632.347	55	27.726.475
	Área de Relevante Interesse Ecológico	2	5	1	25.751	3	20.863	6	46.619
	Floresta Nacional/Estadual/Municipal	-	-	26	13.242.538	34	25.532.433	60	38.774.971
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	1	11.973	21	11.069.247	1	64.735	23	11.145.955
	Reserva de Fauna	-	-	-	-	-	-	-	-
	Reserva Extrativista	1	68.524	26	2.105.078	51	13.001.796	78	15.175.398
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	-	-	4	6.335	71	150.725	75	157.060
<i>Total Uso Sustentável (US)</i>		16	4.923.773	116	46.699.806	165	41.402.899	297	93.026.478
TOTAL GERAL (PI + US)		36	4.928.943	179	59.961.770	214	71.723.067	429	136.613.780

Fonte: MMA (2021b). Organizado pelo autor (2021).

A administração das UCs da Amazônia Legal está sob a responsabilidade, sobretudo, do governo federal, seguido pelo estadual e municipal, com 50%, 42% e 8%, respectivamente (MMA, 2021b). Em contexto nacional esses percentuais são similares: 41%, 43% e 16% (MMA, 2021a). O que se nota, é que a maiorias dessas áreas têm os governos federal e estadual como responsáveis pela gestão.

Apesar da grande influência do movimento preservacionista sobre a criação das primeiras UCs no Brasil, hoje aproximados 74% delas são de Uso Sustentável e 26% de Proteção Integral (MMA, 2021a). No caso da Amazônia Legal o percentual é de 68% e 32%, respectivamente (MMA, 2021b).

O percentual do território protegido pelas UCs em relação ao bioma mostra predominância do bioma Amazônia (91%), conforme gráfico da figura 26:

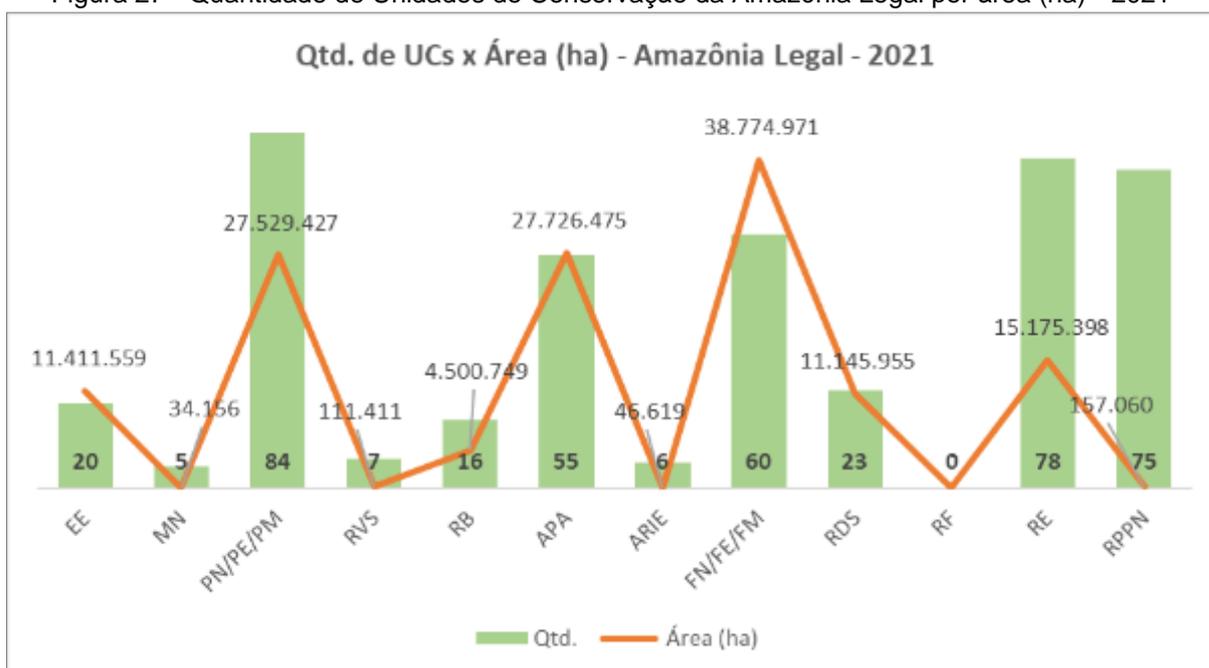
Figura 26 - Percentual do território das UCs por bioma na Amazônia Legal



Fonte: MMA (2021b). Organizado pelo autor (2021).

Na Amazônia Legal, embora sejam mais numerosas as categorias Parque Nacional/Estadual/Municipal (84) Reserva Extrativista (78) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (75), as que abrangem maior território são a Floresta Nacional/Estadual/Municipal (38.774.991 ha), a Área de Proteção Ambiental (27.726.475 ha) e o Parque Nacional/Estadual/Municipal (27.529.427 ha). Essa relação de quantidade e tamanho está representada no gráfico da figura 27:

Figura 27 - Quantidade de Unidades de Conservação da Amazônia Legal por área (ha) - 2021



Fonte: MMA (2021b). Organizado pelo autor (2021)

Como analisado no capítulo I, todas essas áreas são passíveis de visitação, cabendo restrições maiores à Estação Ecológica e à Reserva Biológica, devendo atentar ao plano de manejo de cada uma das UCs. Nesse sentido, buscou-se investigar se, e quais UCs, dentre essas 429 localizadas na Amazônia Legal, estão sendo divulgadas com fins ao chamamento de visitantes.

A escolha por verificar as UCs mais divulgadas ao invés das que recebem maior número de visitantes deu-se porque o controle de visitação nas UCs ainda é pequeno, não segue uma padronização e tampouco está unificado em uma base de dados. Além disso, acredita-se que esses números não representem a realidade da visitação na grande maioria das UCs, por uma série de questões que ficarão mais evidentes nos estudos de caso que serão empreendidos no âmbito dessa pesquisa.

Por isso, essa investigação foi estruturada em quatro frentes de trabalho, que buscaram identificar as UCs divulgadas com fins turísticos por: (i) órgãos públicos; (iii) operadoras de turismo, (ii) plataforma com informações para viajantes que planejam suas próprias viagens; e (iv) organizações não governamentais⁶¹.

⁶¹ Esses dados foram levantados em 2019 e subsidiaram a posterior seleção das UCs onde foi realizado trabalho de campo, que será abordado no capítulo III.

Na primeira frente desta tese buscou-se, em nível federal, informações nas páginas virtuais do MMA, do ICMBIO⁶² e do MTUR. Somente nesses dois últimos havia informações sobre turismo em UCs de quase todos os estados, exceto do Acre.

Em âmbito estadual, investigou-se os órgãos estaduais de turismo e os de gestão das Unidades de Conservação. Esses últimos não apresentavam nenhum trabalho de divulgação direcionado ao turismo. Já os órgãos estaduais apresentavam essas informações, com exceção dos estados do Acre e de Rondônia. Merece menção o órgão estadual de turismo do estado do Tocantins, por possuir roteiros que integram várias UCs, totalizando quatro roteiros que abrangem 15 áreas diferentes.

Na segunda frente foram pesquisadas as operadoras de turismo, que são empresas responsáveis por elaborar roteiros os quais posteriormente serão comercializados nas agências de viagem. Nesse sentido, consultou-se a Associação Brasileira das Operadoras de Turismo (Braztoa), que congrega mais de 90 operadores, que comercializam mais de 90% das viagens do mercado brasileiro, segundo informações divulgadas em seu sítio oficial na Internet.⁶³

Dentre esses operadores, foram visitadas as páginas dos 30 que atuam no segmento Ecoturismo, e identificou-se que apenas 11 comercializavam roteiros na Amazônia Legal, conforme quadro 22. Essas operadoras estão sediadas basicamente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Minas Gerais. Dentre os pacotes ofertados, foram identificados destinos turísticos em UCs de apenas cinco estados da Amazônia Legal: Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Tocantins.

⁶² Órgão responsável pela gestão das Unidades de Conservação federais.

⁶³ <http://braztoa.com.br/>. Acesso em: 13 mar 2019.

Quadro 22 - Operadora de Turismo associadas à Braztoa que comercializam roteiros em UCs na Amazônia Legal brasileira

Operadora ⁶⁴	Atuação	Escritório Central	Ano de fundação
AIT	Nacional/Internacional	Rio de Janeiro-RJ	1985
Ambiental Turismo	Nacional/Internacional	São Paulo-SP	1987
BRT	Nacional/Internacional	Curitiba-PR	1978
Flot Viagens	Nacional/Internacional	São Paulo-SP	1984
Litoral Verde Viagens	Nacional/Internacional	Petrópolis-RJ	2003
MGM ⁶⁵	Nacional/Internacional	Curitiba-PR	1998 ⁶⁶
New Age	Nacional/Internacional	São Paulo-SP	1987
RCA Turismo	Nacional/Internacional	São Paulo-SP	1993
Trade Tours	Nacional/Internacional	São Paulo-SP	1988
Trip4u	Nacional/Internacional	Niterói-RJ	2012
Viagens Master	Nacional/Internacional	Belo Horizonte-MG	1995

Fonte: Braztoa (2019). Organizado pelo autor (2021)

Na terceira frente de investigação, buscou-se informações junto a plataforma de viagens Tripadvisor⁶⁷, por ter alcance internacional, ser muito utilizado por pessoas que planejam suas próprias viagens, e, geralmente, exibir lista com os 10 atrativos mais visitados em cada estado. Nele foram mencionadas nove UCs a serem visitadas em sete dos nove estados, com exceção do Acre e do Amapá.

A quarta frente de trabalho foi investigar os destinos de Turismo de Base Comunitária (TBC) relacionados a uma ou mais UCs na Amazônia Legal. Neste caso foi consultado o site da Rede de Turismo Comunitário da América Latina (Redturs)⁶⁸, por congrega informações sistematizadas sobre experiências de TBC, onde se constatou, essas experiências dessa natureza nos estados do AM, PA e TO.

Ao final dessas quatro diferentes frentes de trabalho de gabinete, foi consultado um total de 53 organizações, dentre as quais: 21 órgãos públicos, uma plataforma de viagens, 30 operadoras de turismo e uma rede internacional de turismo de base comunitária. A síntese das informações obtidas está no quadro 23, abaixo.

⁶⁴Consulta realizada em 10 de maio de 2019, a partir dos sites: AIT (www.aitoperadora.com.br/); Ambiental Turismo (www.ambiental.tur.br/); BRT (www.brtconsolidadora.com.br/); Flot Viagens (www.flot.com.br/FLOTViagens); Litoral Verde Viagens (www.litoralverde.com.br/); MGM (www.mgmoperadora.com.br/); New Age (www.newage.tur.br/novo/); RCA Turismo (www.rcaturismo.com.br/); Trade Tours (tradetours.com.br/); Trip4u (www.trip4you.com.br/); Viagens Master (www.viagensmaster.com.br/Homepage).

⁶⁵ A MGM Operadora encerrou suas atividades em 2020, porém, como os dados foram levantados em 2019 e subsidiaram a decisão sobre as UCs que comporiam o estudo de caso, optou-se por mantê-los como registro das escolhas metodológicas da pesquisa.

⁶⁶ Dado aproximado. No site da empresa informava, em 2019, que ela atuava há mais de 20 anos do mercado.

⁶⁷ O Tripadvisor é a maior plataforma de viagens do mundo, fornece informações e avaliações sobre destinos turísticos no mundo todo e serviço (acomodações, restaurantes, experiências, companhias aéreas e cruzeiros) a 463 milhões de viajantes todos os meses, possui site e aplicativo, disponível em 49 mercados e 28 idiomas (TRIPADVISOR, 2021).

⁶⁸ <http://www.redturs.org/>

Quadro 23 - UCs na Amazônia onde o turismo é estimulado (2019)

UF	Unidades de Conservação	Órgãos Públicos	Operadoras de turismo	Site de viagens	Rede de TBC
AC	1. PN da Serra do Divisor	OET	-	-	-
AM	2. APA Mariuá	-	-	-	Redturs
	3. PE da Serra de Aracá	-	-	-	Redturs
	4. PE Rio Negro Setor Norte	-	-	-	Redturs
	5. PN de Anavilhanas	MTUR OET	Ambiental Turismo BRT Operadora Litoral Verde Viagens New Age RC Turismo Viagens Master	Tripadvisor	Redturs
	6. PN do Jaú	-	-	-	Redturs
	7. RDS Mamirauá	OET	Ambiental Turismo	-	Redturs
	8. RDS Mul. de Pompador	-	-	-	Redturs
	AP ⁶⁹	9. PN Montanhas do Tumucumaque	MTUR	-	-
MA	10. PN da Chapada das Mesas	MTUR OET	Ambiental Turismo Trade Tours	Tripadvisor	-
MT	11. PN da Chapada dos Guimarães	ICMBIO MTUR OET	Ambiental Turismo BRT Operadora Litoral Verde Viagens MGM Operadora	Tripadvisor	-
	12. PE do Cristalino	OET	-	Tripadvisor	-
	13. PN do Pantanal Matogrossense	-	Viagens Master	Tripadvisor	-
PA	14. APA Algodão – Maiandeuá	-	-	Tripadvisor	Redturs
	15. APA do Arquipélago do Marajó	-	Ambiental Turismo Flot Viagens MGM Operadora New Age RC Turismo Trade Tours Viagens Master	-	-
	16. Flona do Tapajós	MTUR OET	New Age Trade Tours Free Way	Tripadvisor	-
	17. RE de Maracanã	-	-	-	Redturs
	18. RE Marinha de Soure	-	-	-	Redturs
	19. RE Tapajós-Arapiuns	MTUR	-	-	Redturs
	RO	20. Parque Natural Mul. de Porto Velho	MTUR	-	Tripadvisor
RR	21. PN do Monte Roraima	MTUR OET	-	Tripadvisor	-
	22. PN do Viruá	ICMBIO	-	-	-

Continua.

⁶⁹ Não foram localizadas informações sobre os destinos turísticos do estado do Amapá no site da Secretaria de estado de Turismo do Amapá (Setur-AP). Site: <https://setur.portal.ap.gov.br/>.

UF	Unidades de Conservação	Órgãos Públicos	Operadoras de turismo	Site de viagens	Rede de TBC
TO	23. PE do Jalapão	MTUR OET	AIT Operadora Ambiental Turismo BRT Operadora Flot Viagens New Age RC Turismo Trip4u Viagens Master Free Way	Tripadvisor	-
	24. PN das Nascentes do Rio Parnaíba	OET	-	-	-
	25. EE da Serra Geral do Tocantins	OET	-	-	-
	26. APA Serra da Tabatinga	OET	-	-	-
	27. APA Jalapão	OET	-	-	-
	28. PE do Lajeado	OET	-	-	-
	29. APA Serra do Lajeado	OET	-	-	Redturs
	30. APA Lago de Palmas	OET	-	-	-
	31. APA Serra do Estrondo	OET	-	-	-
	32. RPPN Sítio Ecológico Monte Santo	OET	-	-	-
	33. RPPN Bela Vista	OET	-	-	-
	34. APA da Ilha do Bananal	OET	Free Way	-	-
35. PE do Cantão	OET	Free Way	-	-	
36. PN do Araguaia	OET	-	-	-	

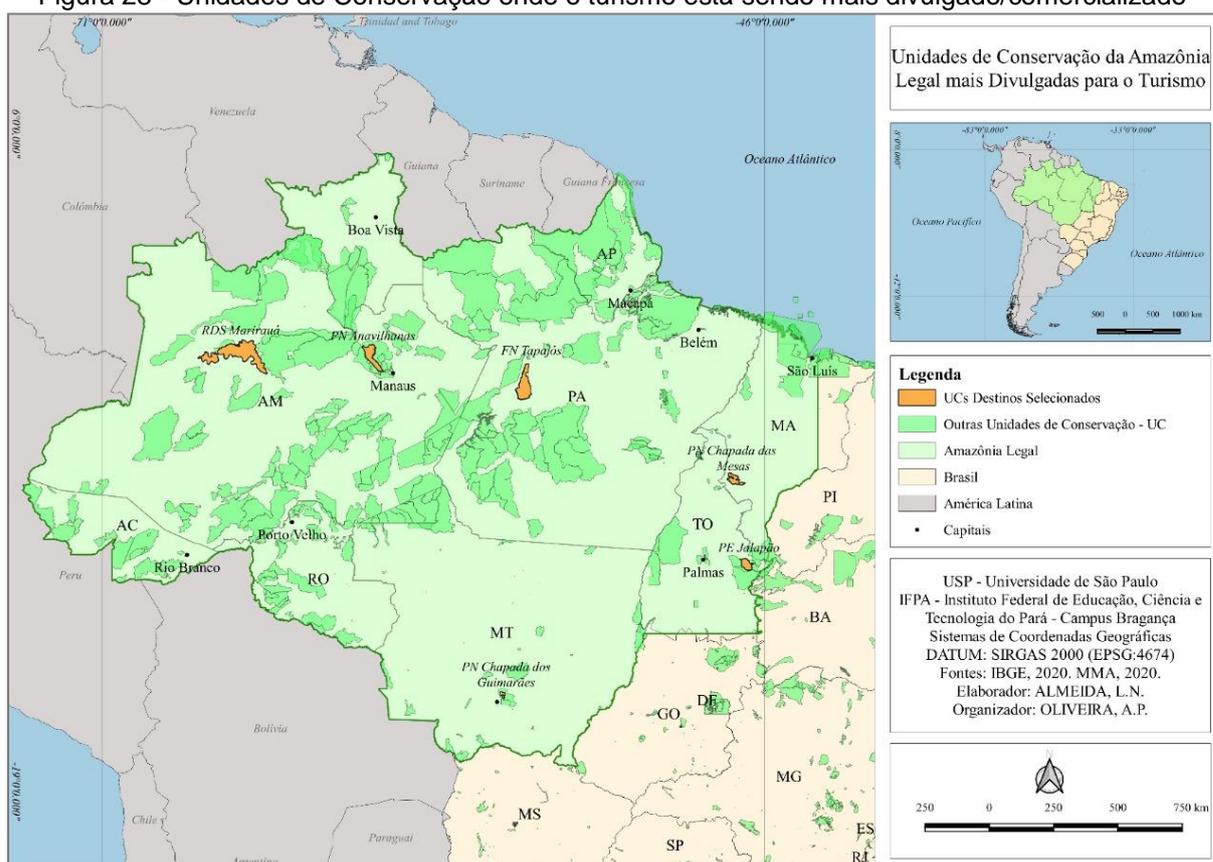
Legenda: ICMBIO – Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade / MTUR – Ministério do Turismo / OET – Órgão Estadual de Turismo

Fonte: MTUR (2019); ICMBIO (2019); SEET (2019); Amazonastur (2019); DETUR-RR (2019); SETUR-RO (2019); Paraturismo (2019); Turismo Tocantins (2019); SEDEC-AC (2019); SETUR-MA (2019); AIT (2019); Ambiental Turismo (2019); BRT (2019); Flot Viagens (2019); Litoral Verde (2019); MGM (2019); New Age (2019); RCA Turismo (2019); Trade Tours (2019); TRIP4U (2019); Viagens Master (2019); Freeway (2019); Tripadvisor (2019); Redturs (2019). Organizado pelo autor (2021).

A partir dessas informações, identificou-se que em um universo de 429 unidades de conservação existentes na Amazônia Legal brasileira, apenas 36, ou seja, aproximados 8%, possuem algum nível de divulgação/estímulo à atividade turística.

Diante desses dados, optou-se inicialmente em buscar informações básicas sobre a visitação e o manejo das UCs mencionadas por pelo menos três organizações diferentes, dentre as pesquisadas (órgãos públicos, operadores de turismo, plataforma de viagens e rede de TBC). São elas: PN Anavilhanas (AM); RDS Mamirauá (AM); PN Chapada das Mesas (MA); PN Chapada dos Guimarães (MT); Flona do Tapajós (PA); e PE Jalapão (TO). Essas UCs podem ser observadas em destaque no mapa da figura 28:

Figura 28 - Unidades de Conservação onde o turismo está sendo mais divulgado/comercializado



Fonte: CNUC/MMA (2020). Organizado pelo autor (2021)

Todavia, identificou-se que o PN da Chapada das Mesas (MA) não possuía plano de manejo quando do levantamento de dados, o que dificultaria a obtenção de informações relevantes para este estudo. Por esse motivo, decidiu-se seguir com a busca de informações apenas com as outras 05 UCs: PN Anavilhanas (AM); RDS Mamirauá (AM); PN Chapada dos Guimarães (MT); Flona Tapajós (PA); PE Jalapão (TO). Essas UCs estão identificadas no quadro 25, adiante.

Em relação a sua localização, nota-se que três dessas cinco UCs estão próximas das capitais dos estados (PE Jalapão de Palmas, PN Chapada dos Guimarães de Cuiabá, PN de Anavilhanas de Manaus), ou seja, regiões acessíveis (aeroportos, estradas, hidrovias) e com grande disponibilidade de leitos hoteleiros para o contexto da região.

A Flona Tapajós está localizada em Santarém (PA), que recebe voos regulares nacionais e regionais e está entre as cidades com maior oferta de leitos hoteleiros no Pará. A RDS Mamirauá tem características bastante particulares. Ela está localizada a mais de 500km de Manaus e está fora dessa lógica de acessibilidade

e disponibilidade de leitos. A cidade mais próxima é Tefé (30km), que recebe apenas voos regionais e está a cerca de 36 horas de barco da capital.

Nessa UC o modelo proposto é o Turismo de Base Comunitária, incentivado e coordenado pelo Instituto Mamirauá, com participação comunitária. Por contar com uma Pousada Comunitária flutuante para até 24 pessoas, dentro da própria reserva e essa ser um dos atrativos para os visitantes, a UC possui uma oferta de leitos própria.

Essas informações indicam que, apesar de a história das UCs no Brasil estar diretamente vinculada ao turismo e de haver um discurso governamental em prol do turismo em UCs da Amazônia Legal, inclusive pauta central das proposições de políticas públicas como o Proecotur, a realidade do turismo nesses espaços protegidos segue a mesma lógica da oferta de atrativos turísticos em geral, pautada nas facilidades de acesso, existência de serviços básicos e de apoio ao turismo e de outras amenidades demandadas pelos turistas.

No intuito de colaborar com a compreensão a respeito de como se tem organizado o turismo nessas UCs e diante da impossibilidade de visitar todas elas, pela não disponibilidade de tempo e recurso para tanto, optou-se em verticalizar a pesquisa por meio de trabalho de campo em apenas duas dessas UCs.

Para que essa escolha fosse feita de modo criterioso, além do número de entidades que a divulgam, decidiu-se por levantar informações relacionadas à gestão do turismo nessas UCs, como: se a UC possui estudo de Uso Público no plano de manejo; o número de visitantes anual; e a infraestrutura de gestão e de apoio à visitação. Essas informações estão organizadas no quadro 24:

Quadro 24 - Quadro-síntese da aplicação de critérios para seleção de estudo de caso

Grupo	UC	Nº Entidades Divulgando	Estudo de Uso Público (plano de manejo)	Fluxo de visitantes (2017)	Infraestrutura
PI	PN de Anavilhanas (AM)	10	sim	7781	- sede administrativa - alojamento - Base 01 – Lago do Prato (flutuante) - Base 02 – Apuaú (terra firme)
	PN da Chapada dos Guimarães (MT)	08	não	172839	- Portaria - Sede no limite da UC - Mirante
	PE do Jalapão (TO)	12	sim	20212	- Portaria - Centro de visitantes - Sede no limite da UC - Guarita - Mirante - Alojamento - Residência de funcionários
US	RDS Mamirauá (AM)	03	sim	Não identificado	- Pousada comunitária
	Flona do Tapajós (PA)	06	sim	42636	- Guarita - Alojamento

Fonte: ICMBIO (2009; 2017); IDSM (2010); IBAMA/MMA (2004); Naturatins (2003; 2018); Souza e Simões (2018). Organizado pelo autor (2021)

Outra escolha foi visitar uma UC do grupo de Proteção Integral e outra do grupo de Uso Sustentável. Dentro do seu respectivo grupo, a UC deveria apresentar maior número de entidades que a divulgam, possuir preferencialmente estudo sobre o seu uso público, possuir maior fluxo de visitantes e maior infraestrutura de apoio à visitação.

A partir da análise desses critérios, o estudo de caso seguiu com a UC do grupo de Proteção Integral: PE do Jalapão; e com a UC do grupo de Uso Sustentável: FN Tapajós. A escolha dos estudos de caso foi fundamental para o prosseguimento e aprofundamento da pesquisa sobre a relação entre turismo e UCs na Amazônia Legal.

3. O PARQUE ESTADUAL DO JALAPÃO

3.1. Aspectos gerais sobre o PE Jalapão e o seu uso público

Ao buscar informações sobre a Amazônia Legal, no *site* do Ministério do Turismo (MTUR), é possível escolher um dos nove estados da região para se ter informações mais detalhadas. Ao selecionar o Tocantins, encontra-se breve menção sobre a riqueza cultural e biodiversidade do estado e o Parque Estadual do Jalapão, que denominaremos nesse estudo de PE Jalapão, é o único destacado enquanto atrativo no estado:

Jalapão é reconhecido nacional e internacionalmente por suas belas paisagens de águas cristalinas, dunas de areia alaranjadas, cachoeiras e corredeiras, grandes chapadas e muitos animais, como tucanos, veados e onças-pintadas. Por ser uma área de difícil acesso, sua natureza é preservada e quase intocada pelo ser humano. As principais atrações no Parque são as cachoeiras da Velha e do Formiga (MTUR, 2019).

O parque também está no centro da divulgação de uma das sete regiões turísticas do Tocantins⁷⁰, denominada de Encantos do Jalapão (TURISMO TOCANTINS, 2021). A região é chamada assim em função de uma planta abundante na região, a Jalapa do Brasil (*Operculina macrocarpa*), que é muito utilizada pela comunidade local como remédio natural (SPI *et al.*, 2018).

O Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins), autarquia estadual criada pela Lei N.º 858/1996 – Tocantins, é órgão estadual responsável pela gestão das Unidades de Conservação (UCs) estaduais, dentre as quais o PE Jalapão.

O estado do Tocantins possui o seu Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), instituído pela lei N.º 1.560, de 5 de abril de 2005. Dentre os seus objetivos está a promoção de educação ambiental, recreação em contato com a natureza e o turismo sustentável, bem ‘como a proteção de paisagens naturais notáveis e pouco alteradas (TOCANTINS, 2005). O SEUC estabelece dois grupos de UCs, tal qual o SNUC: Proteção Integral e Uso Sustentável. São 12 as categorias de UC, com diferenças em relação ao sistema nacional, como se confere no quadro 25, abaixo.

⁷⁰ Regiões turísticas do estado do Tocantins: Encantos do Jalapão, Serras de Lagos, Praias e Lagos do Cantão, Bico do Papagaio, Ilha do Bananal, Serras Gerais, Vale dos Grandes Rios.

Quadro 25 - Categoria de Unidades de Conservação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) do Tocantins

Proteção Integral	Usos Sustentável
I - Estação Ecológica Estadual	I - Área de Proteção Ambiental
II - Parque	II - Reserva de Fauna Estadual
III - Monumento Natural	III - Reserva de Desenvolvimento Sustentável
IV - Refúgio de Vida Silvestre	IV - Rio Cênico
	V - Estrada Parque
	VI - Reserva Particular do Patrimônio Natural
	VII - Área de Relevante Interesse Ecológico
	VIII - Reserva Extrativista

Fonte: Tocantins (2005). Organizado pelo autor (2021)

A visitação é admitida em todas as categorias de UC, cabendo restrições maiores na Estação Ecológica Estadual, onde deve acontecer somente com finalidades educacionais. No caso da Área de Relevante Interesse Ecológico não é especificada a permissão da atividade, tampouco a sua proibição, subentendendo-se que é possível realizá-la mediante previsão no plano de manejo da UC.

O PE Jalapão foi instituído antes mesmo do SEUC, tendo como diploma legal a Lei Nº 1.203, de 12 de janeiro de 2001. Seu objetivo é “proteger a fauna, a flora e os recursos naturais, de forma a garantir o aproveitamento sustentado do potencial turístico” (TOCANTINS, 2001). Sua localização é no município de Mateiros (TO), no bioma Cerrado, e sua área total é de 158.885,5 ha.

A população mateirense foi estimada em 2020 em 2.729 pessoas (cerca de 0,17% da população do estado do Tocantins), 53% dela vivendo na zona urbana e 47% na zona rural. O Produto Interno Bruto (PIB) em 2018 foi de R\$ 135.484.420,00, que corresponde a 0,37% do PIB estadual. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro (IDHM) em 2010 foi de 0,607, abaixo tanto do índice estadual (0,699), da média da Amazônia Legal (0,73) e da média nacional (0,78) (SUDAM, 2020; IBGE, 2021b).

Conforme se observa no mapa da figura 29, o acesso a esta UC dá-se principalmente a partir de Palmas (TO) pelo município de Novo Acordo (305km no total, dos quais 115 km estão asfaltados) ou por Ponte Alta (340km no total, dos quais 195 km estão asfaltados).

É mencionado também, nessa seção do documento, o desafio de conciliar a fragilidade dos ambientes e ecossistemas do parque com a visita pública em prol da conservação da diversidade biológica, mineral e ecossistêmica da UC (NATURATINS, 2003). Por esse motivo, além das informações sobre o uso público apresentadas no diagnóstico e no prognóstico do plano de manejo, o PE Jalapão possui também um volume específico dedicado ao tema (encarte 3).

Em relação ao seu zoneamento⁷¹, o plano de manejo apresenta sete zonas, conforme quadro 26, onde constam também os seus respectivos objetivos. O Uso Público é permitido em quatro dessas zonas: primitiva, de uso extensivo, de uso intensivo e de uso especial, sendo a atividade mais restritiva na primeira zona, moderada na segunda e mais intensiva nas outras duas.

Quadro 26 - Zoneamento do Parque Estadual do Jalapão

Zona	Objetivo Geral	Uso Permitido
I. Intangível	<ul style="list-style-type: none"> Garantir a proteção integral dos ecossistemas e recursos genéticos e naturais nela contidos, o monitoramento ambiental e a pesquisa com restrições 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa científica restrita - Proteção
II. Primitiva	<ul style="list-style-type: none"> Favorecer a proteção e preservação da zona intangível correspondente e a pesquisa científica em ambientes bem protegidos. Possibilitar a realização de atividades de uso público bastante restritivas e controladas, que não promovam alterações ambientais significativas, além de pesquisas e fiscalização. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa científica - Proteção - Visitação pública restrita
III. Uso Extensivo	<ul style="list-style-type: none"> Manter um ambiente natural com mínimo impacto humano, oferecendo acesso para atividades de turismo controlado, proteção, pesquisa, monitoramento e educação ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proteção - Pesquisa científica - Uso público
IV. Uso Intensivo	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar a recreação intensiva e educação ambiental em harmonia com o meio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proteção - Pesquisa científica - Uso público
V. Uso Especial	<ul style="list-style-type: none"> É destinada a centralizar a administração e os serviços do PEJ, comportando residências e alojamentos para receber funcionários e pesquisadores, centralizando, também, todas as atividades de pesquisa e monitoramento, além dos aceiros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proteção - Pesquisa científica - Uso público
VI. Ocupação Temporária	<ul style="list-style-type: none"> É destinada a atividades de fiscalização, proteção, educação ambiental e atividades previstas em termo de compromisso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proteção - Uso antrópico temporário
VII. Uso Conflitante – Estradas e Rede Elétrica	<ul style="list-style-type: none"> Contemporizar as situações existentes, estabelecendo procedimentos que minimizem os impactos sobre a Unidade de Conservação. Minimizar o impacto da implantação ou o desenvolvimento das estruturas ou os efeitos das obras no ambiente natural ou cultural da Unidade de Conservação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proteção pesquisa científica - Manejo para recuperação e conservação

Fonte: Naturatins (2003). Organizado pelo autor (2021).

⁷¹ Não foi possível apresentar o mapa do zoneamento porque ele não está inserido em nenhum dos volumes do plano de manejo e tampouco está disponível no escritório do Naturatins em Palmas ou em Mateiros.

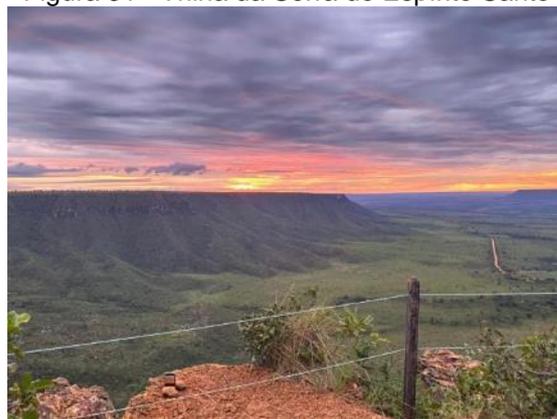
Constatou-se durante o trabalho de campo que os locais mais visitados do PE Jalapão são as Dunas, a trilha da Serra do Espírito Santo, a Cachoeira do Formiga, os fervedouros⁷² e a comunidade Mumbuca. Atualmente estão sob a gestão do Naturatins as Dunas (figura 30) e a Trilha da Serra dos Espírito Santo (figura 31), não sendo cobrada taxa de visitação em ambas. Os outros locais sob posse/domínio de particulares e a comunidade mencionada está reivindicando o reconhecimento de sua área como território quilombola. Isso demonstra a complexidade da situação fundiária do parque.

Figura 30 - Dunas do Parque Estadual Jalapão



Fonte: Autor (2019)

Figura 31 - Trilha da Serra do Espírito Santo



Fonte: José Carlos (2020)

A área onde se localiza as Dunas já foi alvo de desapropriação, mediante indenização do então proprietário, que depois entrou na justiça cobrando do Estado compensação por possíveis perdas pela exploração turística do local, mas teve seu pedido negado pela justiça por não ter conseguido comprovar que a época, em 2001, o local era um atrativo turístico e sua fonte de renda (STJ..., 2019).

A reivindicação de reconhecimento de território quilombola da comunidade Mumbuca, que não é exclusivamente dela, mas de várias comunidades localizadas na borda do Rio Sono, é um processo que está em curso no Incra. A comunidade é visitada especialmente por conta da loja de artesanato do capim-dourado (*Syngonanthus nitens*), que é colhido e manuseado na confecção de variadas peças. As figuras 32 e 33 mostram a comunidade e a loja.

⁷² Foram identificados pelo menos nove fervedouros em Mateiros: Korubo, Ceiça, Encontro das Águas, Recanto do Salto, Mumbuca, Rio Sono, Buritizinho, Buritis e Macaúba. Deste apenas os dois últimos estão fora dos domínios do parque. Todos estão sob posse/domínio de particulares. Existem também fervedouros no município de São Félix do Tocantins (Bela Vista e Alecrim) e em Novo Acordo (Seu Antônio).

Figura 32 – Entrada da comunidade Mumbuca



Fonte: Autor (2019)

Figura 33 - Loja de artesanato de capim-dourado na Comunidade Mumbuca



Fonte: Autor (2019)

Um entrevistado⁷³ dessa pesquisa relata que a reivindicação de reconhecimento como território quilombola é mais recente, mas que a comunidade solicita a redefinição dos limites do parque desde o seu processo de criação:

O parque foi criado no ano de 2001 e naquele mesmo ano as comunidades já se organizaram e reivindicaram a mudança dos limites [do parque]. Eles nem dominavam esse conceito de quilombola [...]. E aí nos dois anos seguintes a gente amadureceu a proposta, chegou com a proposta de alteração dos limites, onde as comunidades elas eram todas mantidas lá, o parque recuava pra que elas se mantivessem lá. Mas aí antes da gente concluir chega à proposta de território quilombola. Aí muda tudo. Porque eles queriam reiniciar as discussões, rever, aí tinha dúvidas, né? A proposta não chegou muito clara. Eles tinham insegurança. É bom ou ruim? Daí tinha muita ingerência política no meio da história. Muitas pessoas ficaram com medo de abraçar a proposta quilombola, depois todos queriam. Então a gente ficou nesse conflito e aí o Ministério Público Federal intermediou. Todo tempo ele vem intermediando pra que a gente consiga manter essas comunidades, manter as suas tradições [...]. Agora a nossa situação é aguardar a conclusão do Incria⁷⁴ pra que a gente possa redelimitar a área da unidade e a gente de fato fazer as ações de proteção, de manejo, de controle.⁷⁵

A Cachoeira do Formiga (figura 34) e vários fervedouros (figura 35) estão localizados no interior do parque, mas posse de particulares, que ainda não foram indenizados. Nesses espaços é cobrada taxa de acesso para os visitantes, cuja arrecadação é destinada aos respectivos.

⁷³ Durante o trabalho de campo no PE do Jalapão, realizado no período de 02 a 16 de junho de 2019, foram realizadas 14 entrevistas com: cinco servidores do órgão gestor da unidade de conservação; um servidor do órgão responsável pela gestão do turismo no estado do Tocantins; um servidor do órgão responsável pela gestão do turismo do município de Mateiros; dois representantes de associações relacionadas com o turismo no PE Jalapão; e cinco agências de viagem. Nas citações ao longo do texto, os nomes dos entrevistados foram ocultados com o intuito de resguardá-los e substituídos pelas denominações: Técnico, Liderança e Agência, seguidas de um numeral estabelecido a partir da ordem cronológica de realização das entrevistas.

⁷⁴ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

⁷⁵ Técnico 02. Entrevista concedida ao autor em 03/06/2019, Palmas - TO.

Figura 34 - Cachoeira do Formiga



Fonte: Autor (2019)

Figura 35 - Fervedouro do Ceiça



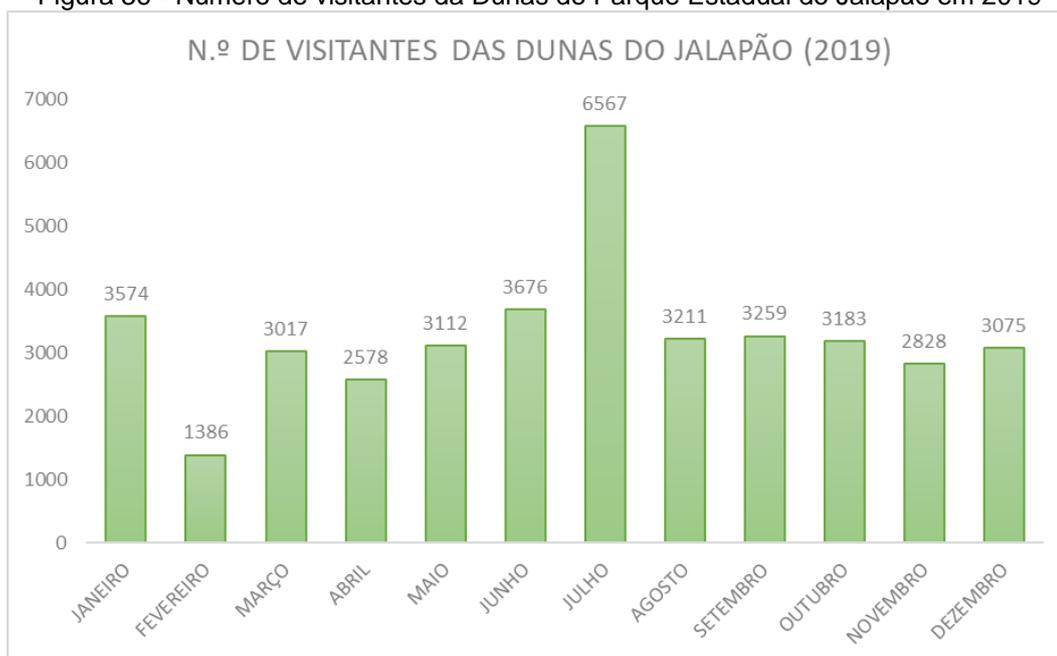
Fonte: Autor (2019)

Existem outros lugares bastante procurados por visitantes no entorno do parque, como a Cachoeira da Velha, o Rio Sono e a comunidade do Prata, apenas para citar alguns exemplos, mas neste estudo serão enfocados apenas aqueles localizados no interior do PE Jalapão. A Cachoeira da Velha, inclusive, está localizada na Área de Proteção do Jalapão e está sob responsabilidade de gestão da Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa (Adetuc).

Em relação aos dados de visitação, a gerência do parque contabilizou 39.466 visitantes nas Dunas, no ano de 2019, sendo julho o mês de maior visitação, com 6.527 visitantes. Trata-se do mês de férias escolares e um período de estiagem, propício para as práticas de visitação a atrativos naturais.

Como as Dunas são um dos principais atrativos do parque e onde há uma base fixa de controle de entrada de visitantes, a gerência da UC acredita que esses dados representam a grande maioria das pessoas que visitam o parque. O detalhamento mensal de visitação está no gráfico da figura 36.

Figura 36 - Número de visitantes da Dunas do Parque Estadual do Jalapão em 2019



Fonte: Naturatins (2021). Organizado pelo autor (2021).

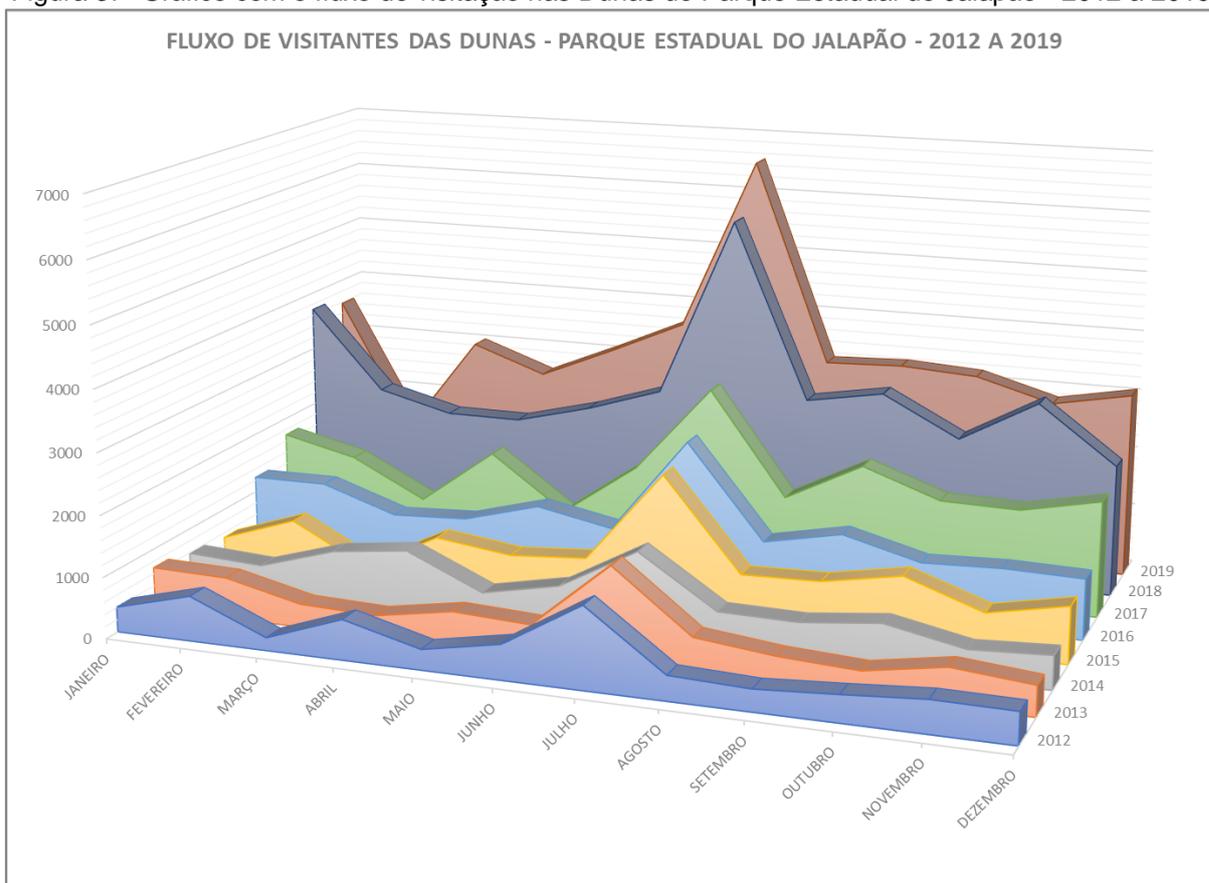
O Encarte 3 do plano de manejo trata do Uso Público do PE Jalapão e aborda, já na apresentação do documento, o papel da atividade turística e recreativa no âmbito das UCs:

No entanto, o desenvolvimento das atividades turísticas e recreativas não deve ser visto como um fim em si mesmo, mas como ferramenta para o alcance dos objetivos fundamentais da unidade: proteger e conservar as condições naturais, promover o desenvolvimento sustentável do entorno e da região, proporcionar a sensibilização ambiental de moradores e usuários. (NATURATINS, 2004, p. 04).

No plano de manejo as atividades de uso público contemplam a pesquisa, a conscientização ambiental, as relações públicas/divulgação e o turismo/recreação. Entretanto, o próprio documento avalia como praticamente inexistentes as três primeiras, apontando apenas como existentes as atividades de turismo/recreação, que seriam posteriores ao ano de 1990 (NATURATINS, 2004).

O turismo na região vem crescendo anualmente, e conforme série histórica de dados fornecidas pelo Naturatins, no ano de 2018 houve um salto grande no número de pessoas que visitaram o parque, como se pode notar no gráfico da figura 37:

Figura 37 -Gráfico com o fluxo de visitação nas Dunas do Parque Estadual do Jalapão - 2012 a 2019



Fonte: Naturatins (2021). Organizado pelo autor (2021).

O principal motivo, segundo se verificou durante o trabalho de campo, não foi nenhuma ação governamental ou de outros sujeitos locais, mas sim decorrente da gravação de uma telenovela⁷⁶, que foi exibida em rede nacional, em emissora e horário que costumam ter grande audiência por parte da população brasileira.

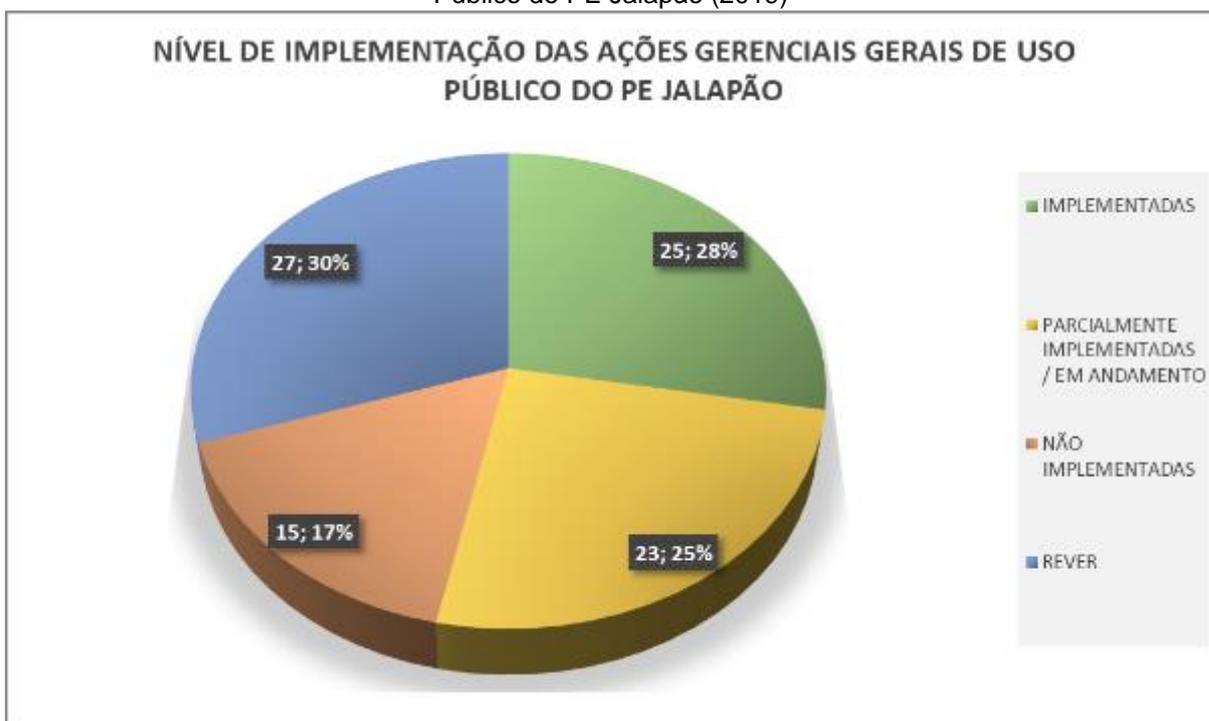
No planejamento do programa de uso público são definidas 90 Ações Gerenciais Gerais (AGG) Internas e Externas subdivididas nos temas: visitação, educação ambiental, relações públicas, operacionalização, proteção e manejo, pesquisa e monitoramento, cooperação institucional, integração externa e incentivo a alternativas de desenvolvimento.

Em oficina proposta junto à gestão do PE Jalapão, durante o trabalho de campo, desenvolvida com a colaboração da técnica responsável pelo Programa de Uso Público, foi possível classificar essas 90 AGGs em quatro categorias: (1) implementadas; (2) parcialmente implementadas/ em andamento; (3) não implementadas (adequadas à realidade da UC, porém não efetivadas); e (4) precisa

⁷⁶ Telenovela O Outro Lado do Paraíso, exibida no período de outubro/2017 a maio/2018 pela emissora TV Globo, no horário das 21h00min (horário de Brasília).

ser revista (obsoletas; não representam mais uma necessidade para o parque; vinculadas a outro programa). O resultado está no gráfico da figura 38:

Figura 38 - Nível de implementação das Ações Gerenciais Gerais (AGG) Internas e Externas do Uso Público do PE Jalapão (2019)



Fonte: Organizado pelo autor (2019).

Chama atenção o fato de que, 15 anos depois da publicação do plano de manejo, somente 53% das ações previstas para o Uso Público do PE Jalapão estejam implementadas ou parcialmente implementadas. Além disso, o percentual de 30% de ações previstas e consideradas inadequadas é muito expressivo, mostrando a necessidade de revisão do documento⁷⁷.

Mas essa não é uma realidade exclusiva do PE Jalapão, tampouco da UCs da Amazônia Legal. Os principais motivos para esse baixo índice de implementação são principalmente a falta de recursos (humanos, materiais, financeiros etc.) para a gestão das UCs e, muitas vezes, a inadequação desse instrumento de planejamento ao contexto das UCs. Não é incomum que esses documentos sejam elaborados a partir de muitos dados secundários e curtos períodos de trabalho de campo, por

⁷⁷ A Revisão de planos de manejo foi recomendada no Roteiro Metodológico de Planejamento: Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas para ocorrer a cada cinco anos (IBAMA, 2002). Mais recentemente, o Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais (ICMBIO, 2018a) recomenda que essa revisão geral seja feita quando o plano de manejo for totalmente implementado ou quando estiver defasado.

empresas de consultorias e profissionais desconectados do contexto em que a UC está inserida.

3.2. O Proecotur e as primeiras propostas de planejamento turístico para o PE Jalapão

Ao se tratar do planejamento turístico no Tocantins, é fundamental remeter ao Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur), o qual selecionou dois polos no estado: Cantão e Jalapão (MMA, 2009a). Segundo Fonseca e Rodrigues (2016), mesmo antes do Proecotur o governo do estado já designava esses dois polos para o desenvolvimento do ecoturismo.

Um dos entrevistados da pesquisa vincula a criação do PE Jalapão diretamente ao turismo e ao Proecotur:

Nessas duas que eu trabalhei [Parque Estadual do Jalapão e Parque Estadual do Cantão], isso eu consigo falar pra você claramente porque eu trabalhei com esses documentos de ecoturismo. Nas duas unidades a proposta era, de fato, criar ambientes para o ecoturismo. E aí o Estado já tinha uma noção do potencial que tinha aqui, natural, e aí foram consultores pra todo canto procurando essas áreas. Daí foi uma expedição do Banco Interamericano [de Desenvolvimento] que recomendou o Cantão, depois de fazerem sobrevoos, fazer um reconhecimento do que tinha potencial de áreas conservadas e aí eles viram isso, que o Cantão era um grande lugar e depois encontraram o Jalapão.⁷⁸

Um aspecto que se sobressai nessa fala é a mobilização do Estado em prol da identificação de áreas a conservar que tivessem características ligadas ao potencial de desenvolvimento do ecoturismo, mediante o ambiente de oportunidades que o Proecotur gerou em termos de investimentos na fase I e de projeção de investimento muito maior na sua pretensa fase II, que não chegou a acontecer.

De acordo com Fonseca e Rodrigues (2016), o Proecotur iniciou suas atividades no Polo Jalapão no ano de 2001, mesmo ano de criação do parque. O trabalho iniciou com a licitação para contratar empresa para elaborar estudos do potencial ecoturístico para a região e suas respectivas estratégias de implementação. Segundo os autores as metas designadas para o polo foram integralmente cumpridas, embora em prazo diferente do previsto inicialmente.

⁷⁸ Técnico 02. Entrevista concedida ao autor em 03/06/2019, Palmas - TO.

No quadro 27 é possível visualizar o resumo das ações do Proecotur no Tocantins, com destaque, em negrito, para as 12 diretamente relacionadas ao PE Jalapão, que no quadro é designado pela sigla PEJ.

Quadro 27 - Ações Proecotur no Tocantins de acordo com os componentes contratuais

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

Fonte: Fonseca e Rodrigues (2016, p. 658, negrito nosso).

Além de documentos importantes para o manejo do PE Jalapão, como o próprio plano de manejo e o estudo de uso público da UC, percebe-se que a infraestrutura física hoje disponível para a gestão do parque veio do Proecotur, a exemplo da base administrativa (distante 15km da sede municipal de Mateiros); do escritório e do Centro de Capacitação e Educação Ambiental, em Mateiros; e da base de monitoramento das Dunas. Essas informações coadunam com a afirmação de que o Proecotur influenciou diretamente na criação do parque.

Apesar disso, essa não é a única visão sobre o assunto. Outro entrevistado da pesquisa afirma que:

O turismo veio como a principal forma de viabilizar economicamente, mas os fluxos de turistas para a região do Jalapão eram insignificantes no momento de criação da unidade de conservação. Ele não foi o principal foco. Ele foi um complementar, uma atividade complementar. A gente tinha a conservação muito mais ligada à unidade do que de fato o turismo.⁷⁹

Independente de se aferir se a conservação veio a reboque do turismo ou se o turismo veio a reboque da conservação, no processo de criação do PE Jalapão, é fundamental perceber que o Proecotur influenciou decisivamente na criação e nas primeiras medidas de manejo do parque, mesmo tratando-se da fase diagnóstica do programa.

Segundo Fonseca e Rodrigues (2016) os gestores do Proecotur no Tocantins avaliaram que: na concepção, foi priorizado o estabelecimento de infraestrutura nas UCs; na gestão, acreditava-se ser referência na região amazônica; na implementação, tanto o processo foi contínuo quanto houve dificuldades e resistência das comunidades em participar das reuniões; e avaliou-se ter alcançado os resultados.

Todavia, Fonseca e Rodrigues (2016, p. 663) ponderam que boa parte dos recursos foram utilizados em estudos, alguns deles repetitivos e sem eficácia, deixando de atacar questões de sustentabilidade econômica, social e ambiental da região. Também para os autores faltou abordar estudos sobre o turismo de base comunitária, capacidade de carga dos atrativos e a questão fundiária.

Como já abordado no capítulo II desta pesquisa, o Proecotur não chegou a ter sua fase II implementada, e o MTUR seguiu o planejamento turístico por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), sem um programa específico para a Amazônia Legal.

⁷⁹ Técnico 03. Entrevista concedida ao autor em 04/06/2019, Porto Nacional-TO

3.3. A organização do Turismo no PE Jalapão

Nas entrevistas realizadas para a pesquisa, foi possível identificar o universo de 24 organizações (governamentais e não governamentais) relacionadas com o planejamento e a gestão do uso público no PE Jalapão, as quais estão dispostas no quadro 28:

Quadro 28 - Organizações governamentais e não governamentais relacionadas com o Uso Público no Parque Estadual do Jalapão

ESFERA	ORGANIZAÇÕES
Governamental	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agência de Transporte e Obras do Tocantins (Ageto) 2. Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa (Adetuc) 3. Batalhão de Polícia Militar Ambiental (BPMA) 4. Delegacia Especializada de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente e Conflitos Agrários (DEMAG/TO) 5. Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins (FAPTO) 6. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO) 7. Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins) 8. Ministério Público (MP) 9. Secretaria de Turismo e Meio Ambiente de Novo Acordo 10. Secretaria de Turismo e Meio Ambiente de São Félix do Tocantins 11. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Tocantins (SEMARH) 12. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Turismo de Mateiros (Sedematur) 13. Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ponte Alta do Tocantins 14. Secretaria Municipal de Turismo de Ponte Alta do Tocantins 15. Universidade Federal do Tocantins (UFT)
Não governamental	<ol style="list-style-type: none"> 16. Associação de Artesão Extrativistas do Povoado do Mumbuca 17. Associação de Turismo Regional do Jalapão (Atureja) 18. Associação dos Extrativistas e Artesãos do Povoado Prata 19. Associação Jalapoeira de Condutores Ambientais (Ajaca) 20. Associação Onça D'água de Apoio à Gestão e ao Manejo das Unidades de Conservação do Estado do Tocantins 21. Conselho Consultivo do PE Jalapão 22. Conselho da Área de Proteção Ambiental do Jalapão 23. Conselho Municipal de Turismo e Meio Ambiente de Mateiros (Comatur) 24. Associação Tocantinense de Turismo Receptivo (ATTR)

Fonte: Entrevistados da Pesquisa. Organizado pelo autor (2021)

Apesar desse grande número de organizações citadas pelos entrevistados, pôde-se notar que oito foram recorrentemente mencionadas como atuantes na organização do turismo do PE Jalapão, as quais estão especificadas no quadro 28, onde consta a síntese de seus respectivos papéis.

Quadro 29 - Atribuição das principais organizações relacionadas com o Uso Público no PE Jalapão

ESFERA	ORGANIZAÇÕES	ATRIBUIÇÕES RELACIONADAS AO USO PÚBLICO NO PE JALAPÃO
Governamental	1. Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa (Adetuc)	Responsável pela gestão do turismo no Estado do Tocantins, por meio de sua Superintendência de Turismo, o que inclui a região turística Encantos do Jalapão
	2. Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins)	Responsável pela gestão das Unidades de Conservações Estaduais do Tocantins, dentre elas o PE Jalapão
	3. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Turismo de Mateiros (Sedematur)	Responsável pela gestão do turismo no município de Mateiros, no qual está integralmente localizado o PE Jalapão
Não governamental	4. Associação Jalapoeira de Condutores Ambientais (Ajaca)	Organização dos condutores e guias de turismo que atuam no PE Jalapão
	5. Conselho Consultivo do Parque Estadual Jalapão (Copej)	Instância de governança do PE Jalapão com a participação da sociedade civil
	6. Conselho Municipal de Turismo e Meio Ambiente de Mateiros (Comatur)	Instância de governança do turismo no município de Mateiros com a participação da sociedade civil
	7. Associação Tocantinense de Turismo Receptivo (ATTR)	Organização das empresas de turismo receptivo que atuam no estado do Tocantins, inclusive no PE Jalapão
	8. Associação de Artesãos Extrativistas do Povoado do Mumbuca (AAEPM)	Organização comunitária pra desenvolvimento do turismo de base comunitária

Fonte: Organizado pelo autor (2021)

Cinco dessas organizações têm atuação mais ligada à gestão do Turismo no PE Jalapão: a Adetuc, o Naturatins, Copej, a Sedematur e o Comatur. As outras três, apesar de também participarem do Copej e do Comatur, estão mais focadas na operacionalização da atividade turística⁸⁰: a ATTR, a Ajaca e a comunidade Mumbuca. No caso da comunidade, ela está iniciando sua organização em prol do turismo de base comunitária, por meio de sua Associação de Artesãos Extrativistas do Povoado do Mumbuca (AAEPM).

⁸⁰ Os proprietários de meios de hospedagem e restaurantes estão se organizando em uma associação de comerciantes do município de Mateiros, mas essa ainda não estava formada na ocasião do trabalho de campo e não se percebeu forte representação deles na organização do turismo no PE Jalapão.

3.3.1. A promoção e o desenvolvimento do Turismo no Polo Jalapão

A Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa (Adetuc), órgão responsável pela gestão do turismo em nível estadual, considera a região onde está inserido o PE Jalapão como um todo, designando-a como Polo Jalapão, o qual compreende os municípios de Novo Acordo, São Felix do Tocantins, Ponte Alta e Mateiros.

São identificadas no Polo Jalapão sete UCs: o Parque Estadual do Jalapão; o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba; a Estação Ecológica da Serra Geral do Tocantins; a Área Preservação Ambiental Serra da Tabatinga; a Área de Proteção Ambiental Jalapão; o Monumento Natural Canyons e Corredeiras do Rio Sono; e a Reserva Particular do Patrimônio Natural Catedral do Jalapão (TECHNUM, 2017). Essa UCs podem ser visualizadas no mapa da figura 26.

O principal instrumento de planejamento turístico da Adetuc para a região do Jalapão é o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do Polo Jalapão. Sua vigência é de 10 anos, a contar de 2017⁸¹. O Objetivo Geral do PDITS Polo Jalapão é

Empreender ações que acelerem o desenvolvimento dos segmentos de ecoturismo e de turismo de aventura e induzam à melhoria do produto, com qualificação dos empreendimentos atuais e captação de novos, entendendo que a conservação ambiental e a inserção da população local na cadeia produtiva do turismo são fatores primordiais para a sua sustentabilidade (TECHNUM, 2017, p. 01).

Apesar do foco no desenvolvimento da atividade turística, o PDITS assinala a conservação como um dos fatores primordiais para a sustentabilidade da atividade. As estratégias propostas pelo PDITS para o polo foram divididas em cinco componentes: Produto Turístico; Infraestrutura e Serviços Básicos; Comercialização; Fortalecimento Institucional; e Gestão Ambiental.

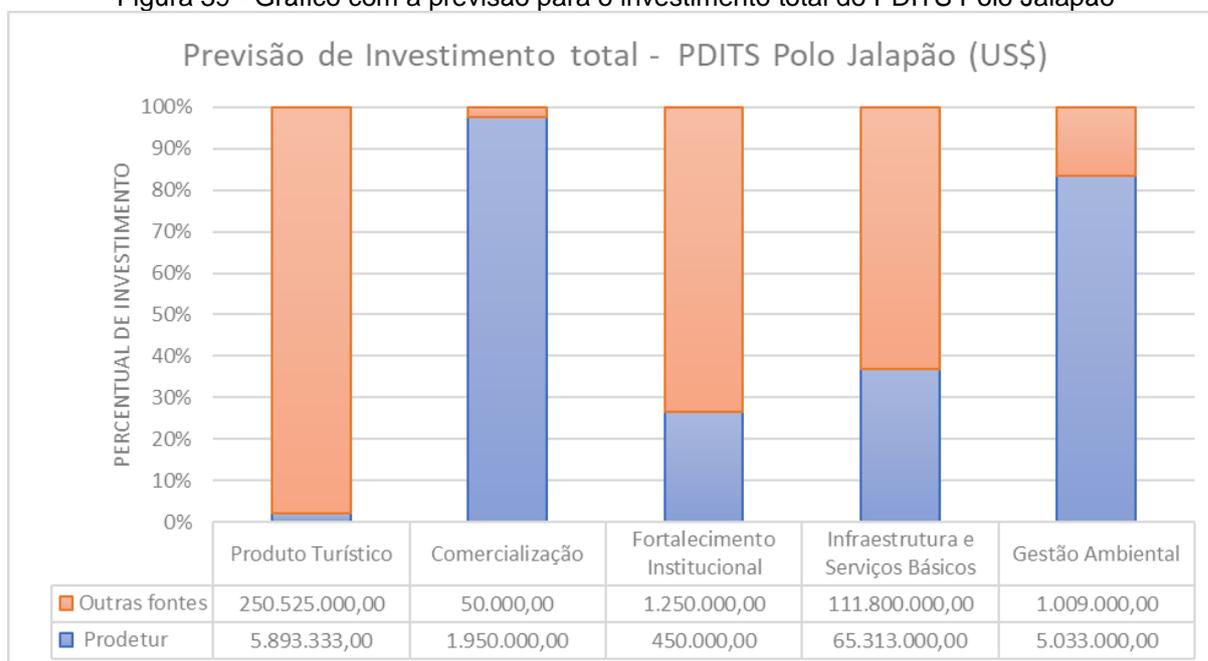
Embora tenham sido abordados nesses componentes aspectos como a valorização do patrimônio natural e cultural; a integração da gestão dos municípios sobre os temas turismo e o meio ambiente; a gestão sustentável da visitação aos atrativos; e a ampliação do conhecimento sobre o turismo e meio ambiente por meio

⁸¹ O ano de publicação do PDITS Polo Jalapão não está claramente expresso no documento, mas foi verificado junto à Adetuc, a qual foi responsável pela aprovação do plano, que foi em 2017.

da pesquisa, não há ênfase sobre um possível papel do turismo na conservação dessas áreas. A ênfase reside na exploração do território pela atividade turística.

O investimento total previsto para a implementação do PDITS Polo Jalapão foi de US\$ 443.273.333,00, sendo apontadas como fonte de recursos tanto o Prodetur como outras fontes, conforme detalhado no gráfico da figura 39.

Figura 39 - Gráfico com a previsão para o investimento total do PDITS Polo Jalapão



Fonte: Technum (2017). Organizado pelo autor (2021).

As ações prioritárias do PDITS, previstas para ocorrer nos primeiros 18 meses de implementação do plano com aportes do Prodetur, correspondem a US\$ 17.669.584,00, cerca de 4% do valor total previsto para as ações do plano. Elas estão detalhadas no quadro 30.

Quadro 30 - Previsão de investimentos do Prodetur para os primeiros 18 meses de implementação do PDITS Polo Jalapão

Componente	Ação	Custo por ação (US\$)	Custo por componente (US\$)	%
Produto Turístico	Elaboração do Projeto de Ecoturismo de Base Comunitária nas Comunidades Quilombolas do Prata e Mumbuca	42.500,00	424.584,00	2,4
	Execução do Projeto de Ecoturismo de Base Comunitária nas Comunidades Quilombolas do Prata e Mumbuca	250.000,00		
	Execução do Programa de Qualificação Gerencial e Técnico Operacional da Atividade Turística no Estado Tocantins	102.084,00		
	Implantação do Programa de Qualificação dos Empreendimentos e Serviços Turísticos (Selo de Conformidade)	30.000,00		
Comercialização	Elaboração do Plano de Marketing para o polo	29.166,67	29.166,67	0,2
Fortalecimento Institucional	Ordenamento e Controle da Visitação dos Atrativos Turísticos - Implantação do Voucher respeitando a Capacidade de Carga dos Atrativos	12.500,00	12.500,00	0,1
Infraestrutura e Serviços Básicos	Pavimentação Asfáltica da Rodovia TO-247 (Trecho Lagoa do Tocantins - São Félix do Tocantins) e TO 030 (Trecho São Félix - Povoado do Prata)	15.750.000,00	15.953.333,33	90,3
	Implantação de Sinalizações Indicativa e Turística nos Municípios do polo	203.333,33		
Gestão Ambiental	Execução dos Programas Ambientais das obras de pavimentação do polo	1.250.000,00	1.250.000,00	7,1
TOTAL GERAL			17.669.584,00	100

Fonte: Technum (2017). Organizado pelo autor (2021).

Como se observa nesse quadro, embora estejam previstas ações como projetos de turismo de base comunitária e programas de qualificação, mais de 90% do orçamento está designado no componente Infraestrutura e Serviços Básicos, para serviço de asfaltamento e sinalização turística dos municípios do polo.

O asfaltamento está entre as maiores demandas dos interessados no desenvolvimento turístico para a região, gerando inclusive grandes expectativas de concretização. Para o turismo isso pode significar um aumento no fluxo de visitação para uma UC ainda sem condições de estrutura física e de pessoal para lidar com esse aumento.

Outro instrumento norteador das ações do Estado sobre o turismo no polo é o Plano de Marketing Turístico Estratégico e Operacional do Polo Jalapão (SPI *et al.*,

2018)⁸². Nele, assim como o PDITS, são mencionadas as sete UCs existentes no polo, tratadas como estratégias de proteção do patrimônio natural pelo poder público.

O objetivo do plano de marketing do Polo Jalapão é “valorizar atrativos turísticos e aumentar o fluxo de turistas para o Tocantins, assim como promover o território dos polos turísticos contemplados como um todo” (SPI *et al.*, 2018, p. 02).

O documento aponta que o destino é desconhecido pelas operadoras internacionais e projeta a seguinte Visão⁸³ para o ano de 2020:

O Jalapão será um dos melhores destinos de natureza do Brasil, composta por um mosaico de unidades de conservação, que se destaca por suas paisagens deslumbrantes, atrativos singulares, manifestações culturais, e pelo conjunto diversificado de ofertas de aventura e ecoturismo. É a terra do Capim Dourado, onde comunidades tradicionais fazem seu manejo sustentável e produzem delicadas peças de artesanato utilizando sua fibra. (SPI *et al.*, 2018, p. 35).

Note-se a ênfase atribuída às UCs existentes no polo como diferencial na composição do destino associado ao turismo de natureza.

Dentro do direcionamento estratégico do plano é priorizado o segmento do Turismo de Aventura, seguido do Ecoturismo e do Turismo Cultural, para serem desenvolvidos no polo Jalapão. As metas apresentadas foram consideradas moderadas pelo documento, projetando 2% de crescimento anual. No quadro 31 é possível conferir cada uma delas:

Quadro 31 - Metas do Plano de Marketing do Polo Jalapão

METAS	2015	2020
I – Mais que dobrar o volume turístico atual até 2020	R\$ 4,5 mi	R\$ 10,2 mi
II – Elevar a permanência média	6,2 dias	6,8 dias
IV – Mais que triplicar a receita global gerada pelo setor de turismo	R\$ 7,2 mi	R\$ 25,5 mi
V – Elevar para 80,6% a quota de turistas hospedados em hotéis e pousadas	73,0 %	80,6 %
VI – Elevar para 46% a taxa média anual de ocupação dos meios de hospedagem	29,0 %	48,6 %
VII – Reduzir a curva da sazonalidade (ocupação dos meios de hospedagem)	8 meses	12 meses

Fonte: SPI *et al.* (2018). Organizado pelo autor (2021).

O trabalho da Adetuc não é direcionado especificamente ao PE Jalapão, mas sim ao Polo Jalapão. Os principais instrumentos orientadores do planejamento, o PDITS e o Plano de Marketing, remarcam a atuação da agência focada na promoção,

⁸² O Plano de Marketing não deixa claro no documento o seu ano de publicação, mas a partir de contato com a Adetuc foi possível verificar que ele foi publicado em 2018.

⁸³ A “visão”, nos termos da área do planejamento e gestão, corresponde ao “lugar aonde se quer chegar”, ou seja, uma projeção em relação ao Polo Jalapão para o ano de 2020.

na capacitação e na estruturação física vocacionadas para o desenvolvimento da atividade turística no polo, com algumas interseções no parque, mas todas dentro do referido foco, sendo as unidades de conservação tratadas como um diferencial do produto turístico.

Existe um Termo de Cooperação Técnica (N.º 001/2019) entre a Adetuc e o Naturatins, voltado para a gestão e a operacionalização do uso público e concessões de equipamentos e serviços turísticos nas UCs do estado. As ações previstas são bastante abrangentes e as atribuições estão basicamente dentro do que cada órgão já faz. O termo prevê a elaboração de um plano de trabalho, o que ainda não ocorreu (NATURATINS; ADETUC, 2019).

3.3.2. A gestão do Uso Público no PE Jalapão

O Naturatins, órgão responsável pela gestão do PE Jalapão, tem atuado especialmente na normatização do Uso Público, no seu monitoramento e fiscalização. A normatização está sob coordenação, principalmente, da servidora responsável pelo Uso Público em todas as UCs de proteção integral do estado⁸⁴, lotada no escritório da capital, Palmas. O monitoramento e a fiscalização da atividade estão mais por conta da equipe gestora do parque, que fica no escritório local, em Mateiros.

Em relação à normatização da atividade de Uso Público pelo Naturatins, destacam-se seis instrumentos normativos: (i) a instrução normativa com as diretrizes para uso público nas UCs de proteção integral; (ii) a instrução normativa para autorização de uso de imagem em UCs de Proteção Integral; (iv) a portaria que institui o Programa Voluntário Pela Natureza; (v) a portaria de proteção do pato mergulhão (*Mergus octosetaceus*); e (vi) a portaria para a solicitação de licença ambiental para realização de atividade de prestação de serviços turísticos em UCs.

A Instrução Normativa (IN) Nº 01, de 05 de junho de 2013 trata das diretrizes para uso público nas UCs de Proteção Integral administradas pelo Naturatins e define como uso público a

⁸⁴ São quatro as Unidades de Conservação Estaduais de Proteção Integral do Tocantins: Parque Estadual do Jalapão, o Parque Estadual do Cantão, o Parque Estadual do Lajeado e o Monumento Natural das Árvores Fossilizadas do Tocantins.

visitação com finalidade recreativa, esportiva, turística, histórico-cultural, pedagógica, artística, científica e de interpretação e conscientização ambiental, que se utiliza dos atrativos das unidades estaduais e da infraestrutura e equipamentos eventualmente disponibilizados para tal (NATURATINS, 2013).

Apesar disso, a partir das observações de campo ficou claro que o Uso Público do Jalapão se resume basicamente ao turismo, o que inclusive já era apontado como realidade em 2004, pelo plano de manejo do parque. A fala de um dos entrevistados da pesquisa resume bem isso: "Na verdade, a meu ver o Uso Público é o turismo. Principalmente no Jalapão a atividade que tem é o Ecoturismo, o Turismo de Aventura. É a forma como o parque tem recebido a população"⁸⁵.

Além da definição sobre o que é o Uso Público, a IN 01/2013 - Naturatins apresenta 10 princípios do Uso Público nas UCs de proteção integral, que são bastante interessantes de serem observados por trazer a concepção do papel da visitação pública nesses espaços:

- I - compatibilização do uso público com a preservação dos recursos naturais e os processos ecológicos de acordo com os limites de impacto aceitável definidos para cada área ou zona incluída em unidades de conservação, conforme especificar o seu plano de manejo;
 - II - intervenção mínima na paisagem pelas estruturas administrativas e de uso público, harmonizando-as com o ambiente circunjacente;
 - III - atendimento a todos os segmentos da sociedade, respeitando as diferentes motivações dos visitantes, desde que atendido o disposto no Inciso I deste Artigo, e estabelecendo estratégias diferenciadas para cada um desses segmentos;
 - IV - atendimento das expectativas e necessidades dos visitantes no que diz respeito à qualidade e variedade das experiências, serviços, segurança e aquisição de conhecimento;
 - V - não-obrigatoriedade da contratação dos serviços oferecidos pelas unidades de conservação diretamente ou por meio de seus concessionários e permissionários, incluindo serviços de condução de visitantes, salvo nas hipóteses em que indispensáveis para a preservação de atributos naturais, históricos ou arqueológicos frágeis, definidos em regulamento específico;
 - VI - co-responsabilização do usuário pela preservação do patrimônio natural, cênico, histórico e cultural das unidades de conservação, bem como de suas instalações e equipamentos;
 - VII – disponibilização das informações referentes à identificação do território das unidades de conservação, dos serviços e atividades oferecidos ao público, bem como de seus respectivos regulamentos e restrições;
 - VIII - estímulo à participação comunitária de forma a contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social das comunidades locais e das regiões onde as unidades de conservação encontram-se inseridos;
 - IX - limitação do uso de aparelhos sonoros e de veículos motorizados nas unidades de conservação, de forma a reduzir o impacto sobre a fauna e preservar a qualidade da experiência dos outros visitantes;
 - X - estímulo a serviços e atividades desenvolvidas por voluntários.
- (NATURATINS, 2013)

⁸⁵ Técnico 01. Entrevista concedida ao autor em 03/06/2019, Palmas - TO.

Essas diretrizes projetam um panorama ideal em relação ao uso público em UCs. Apesar disso, a realidade ainda está distante desse quadro, como é possível vislumbrar na fala do entrevistado:

Não se usa a unidade de conservação como deveria, sabe? Acho que tem muita ingestão em relação a isso. Muita ingestão mesmo! É uma atividade bem-vinda, no caso o turismo, mas ela tem que convergir com o objetivo da unidade de conservação, então eu acho que é bem complicado isso. Essa coisa da organização dos atrativos, acho que precisa de uma rede de cooperação em cima disso. Eu acho que a gente percebe que no Jalapão os segmentos trabalham muito isolados, não tem uma rede de cooperação. As próprias agências, hoje a gente percebe que elas vendem o Jalapão, mas não vendem o parque. Sabe assim as características, a valorização do parque, não tem isso.⁸⁶

Também na IN 01/2013 - Naturatins está prevista a necessidade de realizar: o controle de visitação; os horários de visitação; o cadastramento de guias e instrutores; a assinatura de Termo de Reconhecimento de Risco (TRR) aos praticantes de modalidades de esportes radicais e de aventura; os critérios para práticas comerciais (condução, guiagem, instrução e similares), que podem ser delegados ou não; além de uma série de proibições (NATURATINS, 2013).

A IN 01/2013 - Naturatins também determina a necessidade de informar ao visitante (placas, cartazes, folhetos ou outros meios) sobre: a importância ambiental da UC; os atrativos naturais e culturais; as formas adequadas de visita (atendimento de expectativas com mínimo impacto); os riscos inerentes ao meio natural; o regulamento de cada atividade; as condições, dificuldades e distância dos serviços médico e de resgate; e outras informações pertinentes (NATURATINS, 2013).

Uma das atividades relacionadas pelo órgão ao uso público das UCs de proteção integral é o uso de imagens, regido pela Instrução Normativa N.º 04, de 09 de julho de 2019. Esse uso, seja para fins comerciais ou não comerciais, deve ser autorizado previamente por meio de termo de compromisso.

Quando o uso de imagens tiver finalidade comercial, o termo de compromisso deverá expressar direitos, deveres, prazos e o devido repasse de recursos financeiros, na forma de bens ou serviços, à respectiva UC, como pagamento pelo uso de imagem. Esse uso será gratuito quando for preponderantemente científico, educativo, cultural ou sem fins lucrativos (NATURATINS, 2019a).

⁸⁶ Técnico 04. Entrevista concedida ao autor em 05/06/2019, Porto Nacional - TO

A IN 04/2019 esclarece que a formação de banco de imagens não constitui uso comercial, mas sim a associação dessas imagens para a exploração comercial. Ela veta a autorização para uso de imagens das UCs associado com cigarros, bebidas alcóolicas, conteúdo de violência ou outros produtos ou serviços que causem danos ambientais ou à saúde humana (NATURATINS, 2019a).

Outro ato normativo relacionado ao uso público é a Portaria nº 144, de 15 de maio de 2019, que institui o Programa Voluntário Pela Natureza. Dentre as atividades desenvolvidas pelos voluntários estão algumas relacionadas com o uso público das UCs, como prestar informações aos visitantes, monitorar a conduta de visitantes, atividades de educação socioambiental e apoio à pesquisa, além de serviço de manutenção, recuperação e sinalização de trilhas (NATURATINS, 2019b).

No caso do PE Jalapão, o programa de voluntariado é basicamente direcionado para o apoio às atividades de monitoramento e controle do uso público e a seleção deles ocorre por meio de edital, para atuar nos meses de julho e dezembro. O Naturatins providencia a logística de transporte do voluntário a partir de Palmas e a sua acomodação. O voluntário arca com suas despesas de alimentação e com o seguro de assistência em viagem. O período de atuação costuma ser de sete dias.

Outra portaria que toca as atividades de Uso Público é a Portaria n.º 042, de 26 de janeiro de 2016 que visa a conservação e proteção do pato mergulhão (*Mergus octoetaceus*) na região do Jalapão. A portaria veta a atividades como *rafting*, bóia cross, caiaques, pranchas etc., bem como acampamentos sem prévia autorização no Rio Novo durante o período reprodutivo da espécie, que vai de agosto a setembro. Essas atividades são comumente praticadas por turistas (NATURATINS, 2016).

Outro ato do Naturatins é a Portaria N.º 120 de 08 de outubro de 2020, que estabelece os procedimentos para a emissão da Autorização para Realização de Atividade de Uso Público e para a prestação de serviços de condução de visitantes nas UCs de Proteção Integral e nas áreas públicas das demais UCs do Tocantins⁸⁷.

As autorizações emitidas têm validade de dois anos, que pode ser renovada. As agências precisam entrar com requerimentos diferentes para atuar em mais de uma UC. Já os condutores e guias podem fazer um único requerimento para tanto. (NATURATINS, 2020).

⁸⁷ Esse cadastro já era realizado anteriormente, mas não se identificou qual o ato normativo correspondente.

Além desse conjunto de normativas, o Naturatins promove o licenciamento dos atrativos turísticos, em atendimento à resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Coema) N.º 07, de 09 de agosto de 2005. Todos os atrativos da APA Jalapão foram notificados a esse respeito em 2019. Porém, o licenciamento é obrigatório apenas para a APA. No caso dos atrativos do parque, sob posse de particulares, a exigência de adequação é buscada por meio de termo de compromisso.

Não se teve acesso a lista de atrativos licenciados, mas um dos entrevistados da pesquisa declarou:

Eu acredito que agora, com o licenciamento dos atrativos, que está previsto pra acontecer nos próximos meses, com a parceria do Sebrae, a gente vai ter uma outra realidade. Porque essa realidade que incomoda a gente hoje, das formas como estão os atrativos, né? Eu acho que um ponto de partida vai ser o licenciamento desses atrativos. A gente já teve uma primeira conversa, o Sebrae⁸⁸ já tá formatando o projeto. Todos os atrativos foram notificados. Eles têm seis meses pra se licenciar. Então eu acredito que aí já vai ter um avanço significativo, né? Porque hoje, dos atrativos, uma das grandes críticas é em relação à questão sanitária⁸⁹ e o atendimento. Eu acho que o Sebrae vai vir com todo esse *know-how* pra tentar ajudar isso. eu acho que tem grandes possibilidades.⁹⁰

A ideia é que o licenciamento ajude na organização adequada dos atrativos, mas uma vez que não é efetivo em relação ao parque, por conta da questão fundiária, pode reduzir a pressão do entorno (APA Jalapão), mas não ataca diretamente o parque no sentido de resolver essas questões sanitárias, por exemplo, que são de responsabilidade direta do órgão gestor.

Para o monitoramento e fiscalização das atividades de uso público, o PE Jalapão conta com sete funcionários: o gestor da UC, dois inspetores e quatro guardas-parque. Desses, uma inspetora e um guarda-parque são responsáveis pelo Programa de Uso Público, mas não exclusivamente dedicados a esse programa.

Se pelo menos dois locais muito visitados no parque – as Dunas e a Trilha da Serra do Espírito Santo - estão sob responsabilidade direta do Naturatins, diante de um fluxo anual aproximado de 40 mil visitantes e com essa quantidade de servidores dedicados ao uso público, fica fácil perceber que tanto o monitoramento quanto a fiscalização da atividade são insuficientes.

⁸⁸ Serviço Brasileiro de Apoio Micro e Pequena Empresa

⁸⁹ Refere-se a problemas de destinação de resíduos sólidos e de localização de fossas sépticas, por exemplo.

⁹⁰ Técnico 04. Entrevista concedida ao autor em 05/06/2019, Porto Nacional-TO

A estratégia adotada atualmente pelo órgão para tentar lidar com a questão é concentrar seus esforços no monitoramento do acesso às Dunas, que é mais visitada e onde há uma base física na entrada (figuras 40 e 41). Isso faz com que esse trabalho deixe de ser realizado na Trilha da Serra dos Espírito Santo, onde os visitantes, acompanhados ou não de condutores/guias conseguem trafegar livremente, embora a entrada com acompanhamento destes seja obrigatória, conforme trataremos mais à frente.

Figura 40 - Base de Monitoramento das Dunas



Fonte: Autor (2019)

Figura 41 - Estrada para as Dunas com porteira para controle de acesso



Fonte: Autor (2019)

Essa insuficiência no monitoramento da atividade foi ressaltada por um dos entrevistados da pesquisa, quando se perguntou de que maneira o turismo vem afetando o Uso Público na UC:

Afeta na forma da não organização do próprio Estado em relação a isso. A demanda é muito grande e a gente não tem às vezes nem carro nem estrutura, nem mão-de-obra, pra atender. Então afeta porque o parque tem atendido de forma ineficiente esse Uso Público. A gente fica naquele servicinho de atendimento na portaria, às vezes não tem gente pra orientar dentro das dunas, a educação ambiental não está sendo feita, por falta mesmo de mão-de-obra. Ela não está boa! Nós estamos sendo incompetentes em relação ao trato do Uso Público. E outra questão também é que muitos atrativos que estão dentro do parque são de propriedades particulares, o estado não indenizou, e também não estão licenciados, então eles operam de forma bem ruim assim, alguns com problemas sérios, hidrossanitários, de capacidade de carga, de atendimento das pessoas, então é ruim.⁹¹

Vale destacar que apesar de o programa de voluntariado do PE Jalapão estar focado basicamente no apoio às atividades de Uso Público, essa ação ainda não supre a necessidade de monitoramento da atividade no parque, mesmo porque esse

⁹¹ Técnico 04. Entrevista concedida ao autor em 05/06/2019, Porto Nacional – TO.

apoio ocorre apenas nos meses de julho e dezembro, quando acontece o maior fluxo de visitação.

O relato de outro entrevistado mostra que essa situação de falta de pessoal associada ao crescimento da demanda pelo uso público do parque traz rebatimentos para a conservação como um todo:

O Turismo com o passar do tempo, com o desenvolvimento dele, o aumento do seu fluxo, houve a inversão dos princípios de criação da unidade de conservação. As preocupações maiores foram de atender esse fluxo de turistas do que realmente de conservar os recursos. Então, hoje, nós temos um passivo de gestão pública na área da conservação e do desenvolvimento do turismo em unidades de conservação, até mesmo de competências.⁹²

Diante dessa problemática, a alternativa vislumbrada atualmente pelo órgão gestor para ordenar a gestão do Uso Público pelo do PE Jalapão está na celebração de parcerias com o setor privado com fins a concessão dos serviços de apoio ao uso público no parque.

O Naturatins contratou, inclusive, empresa de consultoria para propor alternativas dessa natureza para a gestão das quatro UCs estaduais de proteção integral do Tocantins: os Parques Estaduais do Jalapão, do Cantão e do Lajeado; e o Monumento Natural das Árvores Fossilizadas do Tocantins.

Essa consultoria gerou 14 volumes como produto desse trabalho que estruturam os três principais eixos analisados: (i) estudo de modelos de gestão da UCs (ii) estudo de sustentabilidade financeira; e (iii) proposta de arranjos institucionais voltados para a aliança público-privada. Pautados nesses três eixos, foram realizados três estudos de caso: Parque Estadual do Jalapão, Monumento Natural das Árvores Fossilizadas do Tocantins e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (em geral).

No Estudo dos Modelos de Gestão, foram apontados como mais adequados a serem adotados nas UCs estaduais do Tocantins: a cogestão (ou gestão compartilhada), a concessão (especificamente as concessões comuns) e o arranjo decorrente do cumprimento de obrigações legais (especialmente as relacionadas ao atendimento de medidas compensatórias no âmbito de licenciamentos ambientais) (NATURATINS, 2019c)

Um aspecto que foi destacado nesse documento como um gargalo à implementação dos modelos propostos foi o baixo índice de regularização fundiária nas UCs (NATURATINS, 2019c). Esse aspecto foi também bastante levantado pelos

⁹² Técnico 04. Entrevista concedida ao autor em 04/06/2019, Porto Nacional – TO.

entrevista nesta pesquisa, uma vez que no caso do PE Jalapão vários locais onde há expressiva visitação estão sob posse de particulares.

No Estudo de Viabilidade Financeira são analisadas possibilidades de alianças com o setor privado com fins ao financiamento das UCs estaduais de proteção integral. O relatório aponta que o caminho mais promissor para o estado é a criação de um mecanismo financeiro de gestão privada, uma vez que esse seria a base para a execução de modelos diversos de aliança público-privada estudados como potenciais pela consultoria (NATURATINS, 2019d).

No volume intitulado Arranjos Institucionais são apresentadas alternativas para a implementação dos estudos anteriores. Ratifica a criação do mecanismo financeiro de gestão privada e aponta a necessidade de fortalecimento da capacidade de planejamento, contratação, supervisão e monitoramento de projetos do Naturatins. Essas medidas seriam alcançadas com financiamento de doadores nacionais ou internacionais, por intermédio de ONGs com essa expertise (NATURATINS, 2019e).

Em relação especificamente ao PE Jalapão, o modelo apontado pelo estudo é a concessão dos serviços associados ao uso público aliada ao mecanismo financeiro de gestão privada (NATURATINS, 2019f).

Entretanto, esse modelo só poderia ser efetivado a longo prazo, devido à falta de regulamentação adequada (lei estadual não inclui a possibilidade de concessão); a ausência de documentos de planejamento aplicáveis (plano de manejo e de uso público desatualizados); a questão fundiária (reivindicação de reconhecimento de território quilombola, posse de particulares e a necessidade de aquisição de áreas para tornar a concessão atrativa); e a falta de um mecanismo financeiro privado para promover o financiamento das UCs (NATURATINS, 2019f).

Por conta disso, o relatório propõe uma estratégia provisória de gestão, que consiste basicamente em resolver cada uma dessas questões, o que a consultoria estima que levaria de 06 a 08 anos (NATURATINS, 2019f).

A elaboração desses estudos e os diálogos mantidos durante o trabalho de campo deixam clara a intenção do Naturatins em seguir nessa linha de concessão dos serviços de apoio ao uso público no PE Jalapão a terceiros. De posse dos referidos estudos, o instituto já está trabalhando nessa direção.

O Conselho Consultivo do Parque Estadual do Jalapão (Copej) também foi recorrentemente citado como instância de discussão dos temas relacionados ao uso público no parque. Ao se analisar o Plano de Ação 2019-2021 do conselho, foram

identificadas que dentre as 25 ações pelo menos sete estão voltadas diretamente ao uso público, destacadas em negrito no quadro 32:

Quadro 32 - Plano de Ação do Conselho Consultivo do Parque Estadual do Jalapão - Copej - 2019/2021

Área	Ação
Integração	1. Inserir nas reuniões do PEJ a temática: Agências/Parcerias/comunidade
	2. Agregar valor aos produtos e ações por parte das agências
	3. AJACA se apropriar do Centro de Atendimento ao Turista
	4. Atualização dos termos de compromissos nas comunidades do Mumbuca, Carrapato e Boa Esperança
Sociobio-diversidade	5. Elaborar o projeto de reestruturação da Feira Jalapoeira
	6. Agregar valor na Feira Jalapoeira
	7. Incentivo e mapeamento de novos produtos turísticos
	8. Elaboração e divulgação do calendário produtivo
Sustentabilidade e Manejo	9. Enviar recomendação ao Naturatins sugerindo que inclua como condicionante ao licenciamento ambiental dos atrativos a disponibilização de condutor ambiental e brigadista
	10. Encaminhar moção a Assembleia Legislativa cobrando retorno do Projeto de Lei de Uso Sustentável do Capim dourado e Buriti
	11. Elaborar o Plano de trabalho de educação ambiental integrado
	12. Encaminhar moção ao Naturatins solicitando a contratação de brigadas permanente no início do ano para trabalhar o MIF
Pesquisas	13. Promover oficinas de boas práticas de processamento de alimentos
	14. Realização de evento técnico para socialização de pesquisas para o PEJ
Vias de acesso	15. Recomendação ao poder público municipal, para que não sejam abertas vias de acesso em áreas de proteção ambiental sem autorização ambiental
Comunicação	16. Dar o <i>feedback</i> das informações e demandas colocadas para o conselho
	17. Verificar inserção no site Naturatins um link com informações do conselho

Fonte: Copej (2021). Organizado pelo Autor (2021).

Essas ações demonstram um perfil ativo do conselho a respeito das discussões sobre o uso público do PE Jalapão, notadamente por meio da priorização de pautas voltadas especificamente para o turismo, nos termos de prospecção de novos produtos turísticos, inclusive eventos, e de articulação estreita com temas caros às agências de turismo e os condutores/guias.

3.3.3 As ações e reivindicações do município de Mateiros

Outro sujeito diretamente envolvido com o turismo no PE Jalapão e que vem reivindicando maior atuação na normatização, controle e principalmente percepção sobre a arrecadação financeiro proveniente da atividade é Prefeitura Municipal de Mateiros, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Turismo (Sedematur).

O principal exemplo disso é a Lei Municipal Nº 174 de 04 de junho de 2019, que estabelece a obrigatoriedade da presença do condutor ambiental local ou guia de turismo nos atrativos turísticos naturais públicos e privados localizados no município de Mateiros, o que alcança o PE Jalapão. O argumento é promover maior geração de renda para os munícipes através da prestação de serviços de apoio a visitantes.

Essa lei repercutiu muito na região e tem boa aceitação com os sujeitos relacionados à operacionalização da atividade, notadamente condutores/guias e agências de turismo, como se observa na fala do interlocutor:

O grande problema que a gente tem na visitação aqui do Jalapão não são as agências, são os turistas particulares e principalmente os particulares locais, o local que eu digo não daqui de Mateiros, mas do entorno, cidades vizinhas, Porto Nacional, Gurupi, enfim, essas cidades vizinhas ao parque. Eles vêm por conta própria e infelizmente são os que mais degradam, então são os que saem deixando lixo nas estradas, abrindo clareiras na beira de rio pra fazer fogueiras, fazer acampamento, enfim, eles visitam “usando” a região, sabe? Não é desfrutando, não é curtindo os atrativos. Há um grande público de visitação aqui particular, mas o turista particular que vem de fora, ele já tem uma mentalidade ambientalista, de preservação, de cuidado e tal. Esse não é o grande problema. Então com a presença obrigatória do condutor nesses atrativos, não importa de onde é o turista. Pra entrar a partir da porteira pra dentro do atrativo ele vai ter que estar acompanhado de um condutor e isso vai gerar emprego e renda aqui pra população, vai enriquecer a visitação do turista, porque ele vai ter informações daquele atrativo e vai estar preservando muito mais, porque de certa forma só de ter a presença do condutor ele já vai se sentir mais inibido de fazer algo de errado. E se for fazer está lá o condutor orientando.⁹³

A lei Nº 174/2019 – Mateiros limita a 10 o número de pessoas nos grupos acompanhados por guia ou condutor e inclui dentre as suas responsabilidades a promoção da educação ambiental por meio da interpretação do ambiente. A lei também traça um perfil de conduta ambiental dos condutores e guias, com várias atitudes preventivas que evitariam a degradação do meio ambiente (MATEIROS, 2019). Entretanto, a prefeitura não está monitorando a atividade.

⁹³ Liderança 01. Entrevista concedida ao autor em 11/06/2019, Mateiros – TO.

Além de buscar o aumento na geração de renda para a população, o município está atento à baixa arrecadação fiscal em relação à atividade turística, o que ajudaria na mitigação dos impactos negativos decorrentes do aumento no fluxo de visitação à Mateiros, por conta do PE Jalapão. A fala de um dos interlocutores trata dessa questão de modo bastante claro:

Então como eu falei o turismo chega sem pedir licença, a gente tem um impacto econômico que gera no trade turístico local né? Pousadas, restaurantes e tal, tem uma movimentação, apesar de ainda não estar ordenado e de a gente não ter um controle fiscal em cima disso aí ainda perfeito. Isso impossibilita o município de ter uma melhor arrecadação. A gente tem mais de 120 agências operando dentro do nosso município e a maioria dessas empresas são de fora, no sentido de não terem o CNPJ aqui no município e isso também impossibilita a nossa arrecadação. E acaba ficando aqui pro município ônus, no sentido de que a maior carga de lixo é depositada no nosso município, os índices de prostituição na adolescência, drogas, gravidez precoce, impacto social mesmo, acaba que no nosso município é um pouco mais elevado e isso fica para o município administrar depois que o turista vai embora.⁹⁴

Mateiros tem sua população estimada em 2.729 habitantes e recebeu cerca de 40.000 turistas em 2019, ou seja, a cidade percebeu uma população flutuante 15 vezes maior que a residente. Esse é outro argumento do município sobre a necessidade de participar mais da arrecadação gerada pela atividade turística no PE Jalapão.

As principais ações da Sedematur voltadas para o turismo no PE Jalapão identificadas foram a qualificação de mão-de-obra com apoio do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO) e da Adetuc, abrangendo a qualificação profissional de cerca 200 pessoas. Além disso, o município apoia o funcionamento do Centro de Atendimento ao Turista (CAT) de Mateiros, onde há informações disponíveis sobre o PE Jalapão.

O município demandou, em 2019, a gestão compartilhada no ordenamento turístico na área do PE Jalapão e da APA Jalapão, junto ao Naturatins, mas o acordo não foi firmado.

Em relação ao Conselho Municipal de Meio Ambiente e Turismo (Comatur), além de ser instância de discussões, como da própria Lei Nº 174/2019 – Mateiros, também tem ativa participação no Uso Público do PE Jalapão, sendo mencionado por vários interlocutores da pesquisa, entretanto, não se conseguiu acesso ao plano de ação/trabalho do mesmo.

⁹⁴ Técnico 05. Entrevista concedida ao autor em 10/06/2019, Mateiros – TO.

3.3.4. A operacionalização do Turismo: agências, condutores e guias

A operacionalização do turismo no PE Jalapão é feita basicamente por agências de turismo e por condutores locais e/ou guias de turismo. Esses guias e condutores geralmente são também os motoristas, pois o turismo é operado principalmente em veículos 4x4, tipo caminhonete, onde a capacidade máxima é de cinco pessoas.

Alguns guias/condutores que atuam no parque estão empreendendo como donos de agências, pois sendo guias/condutores, as principais condições para tornarem-se agências são a disponibilidade de meios de comunicação (telefonia e *internet*, que estão disponíveis na sede municipal) e de um veículo 4x4. Além, claro, da adequação à regulamentação necessária para abrir e manter uma empresa dessa natureza, bem como para ser autorizado a operar no parque.

A fala de um dos interlocutores mostra que esse movimento não se restringe aos guias, ou seja, existe uma certa mobilização no município:

Uma coisa que eu acho interessante é que tem muita gente do local empreendendo, isso a gente não via há três anos atrás, sabe? Tanto aqui quanto nas comunidades a galera tá empreendendo. Eu acho isso muito legal, sabe? Porque a gente tem uma preocupação do pessoal vir de fora, e como acontece em outros destinos no Brasil, acaba que a comunidade vai trabalhar pras pessoas que vêm de fora, então a gente percebe e a gente estimula as pessoas a empreenderem aqui e nas comunidades.⁹⁵

As agências, os guias de turismo e os condutores locais que desejem atuar no PE Jalapão, precisam estar cadastrados no Naturatins. Os dois primeiros precisam também estar regularizados junto ao Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur), que no estado fica sob responsabilidade da Adetuc.

No ano de 2019 havia 91 agências de turismo autorizadas a operar no PE Jalapão (NATURATINS, 2019g). Em 2021 esse número subiu para 98 agências (NATURATINS, 2021b). Isso representa mais de metade das 174 que estão em situação regular junto ao Cadastur, em todo o Tocantins (ADETUC, 2019a).

Tendo em vista que a capital, Palmas, é onde estão localizadas as agências de turismo maiores, que são mais conhecidas localmente e que aparecem primeiro

⁹⁵ Técnico 06. Entrevista concedida ao autor em 10/06/2019, Mateiros – TO.

nas buscas por pacotes de viagem para o PE Jalapão na *internet*, buscou-se contato com dez dessas empresas, sendo possível conversar com cinco delas.

A partir de aplicação de questionário junto às empresas, identificou-se que os roteiros para o PE Jalapão costumam variar de dois a sete dias, sendo os de três a cinco dias os mais procurados. Quando perguntadas sobre os principais perfis que elas identificavam nos turistas que procuravam o parque, as respostas foram diversas e podem ser conferidas na nuvem de palavras da figura 42, sendo mais recorrentes os termos “ecoturista” e “famílias”.

Figura 42 - Perfil dos turistas segundo agências de viagem – nuvem de palavras



Fonte: Entrevistados da pesquisa. Organizado pelo autor (2021).

Identificou-se ainda que o PE Jalapão representa de 70 a 100% do volume de vendas dessas agências. Os outros destinos que elas comercializam são principalmente as Serras Gerais (TO) e a Chapada das Mesas (MA). É muito comum as empresas venderem o pacote que elas denominam de “Jalapada”, que são roteiros que integram a região do Jalapão com a da Chapada das Mesas.

Sobre os diferenciais ressaltados pelas próprias agências na execução dos roteiros para o PE Jalapão, todas alegaram qualidade nos serviços e segurança aos clientes. Entretanto, uma agência sinalizou que oferece pacotes operados exclusivamente por mulheres, voltados para mulheres que viajam sozinhas (denominando-os de *feminy tour*), que visam evitar situações ou mesmo sensações de desconforto e vulnerabilidade que pudessem ser experienciadas por essas turistas.

Outra agência trabalha pacotes com período de vivência na comunidade Mumbuca, que consiste em visitar atrativos da comunidade e entorno (fervedouros e cachoeiras), participar de roda de conversa com comunitários sobre seus costumes e

conhecimento, ouvir a história e músicas da viola de buruti⁹⁶ ao redor da fogueira, e participar da colheita e confecção de peças artesanais de capim-dourado.

A representação das agências junto às instâncias de governança locais é a Associação Tocantinense de Turismo Receptivo (ATTR), fundada em 2016. Ela contava com 28 associados em 2019 e, atualmente, em 2021, conta com 32, que operam em todo o estado (cerca de 30% do total de agências cadastradas para atuar no PE Jalapão), e tem assento no conselho consultivo do parque.

Apesar de ser uma organização não governamental, a ATTR representa os interesses dos empresários que atuam na operação dos pacotes e roteiros turísticos no PE Jalapão e que reivindicam ter suas demandas atendidas.

A ATTR, conjuntamente com outros atores locais, chega a atuar diretamente na mobilização de ações concretas relacionadas ao turismo do PE Jalapão, como o patrolamento das estradas não asfaltadas que dão acesso a Mateiros como relata um dos entrevistados da pesquisa:

Recentemente, nós mobilizamos uma ação em conjunto, empresas, condutores e população local, onde a gente organizou um patrolamento das estradas. Nós juntamos força, mobilizamos, arrecadamos uma quantia significativa de dinheiro. Conseguimos com o prefeito a máquina da prefeitura, a patola. Bancamos o combustível, bancamos o operador e fizemos um trecho de 130 km de patrolamento, que é da Cachoeira da Velha até aqui, em Mateiros. E um dos associados nossos, bancou por conta própria, sozinho, máquina, combustível, tudo, pra mais 70 km, que foi de Ponte Alta até a Serra da Muriçoca, que é a entrada pra Cachoeira da Velha. A gente tá tendo intervenção diretamente aqui dentro, não só nos bastidores.⁹⁷

O entendimento da associação sobre a sua colaboração com o parque está assentado em sua visão empresarial sobre a atividade turística, no sentido de colaborar com a conservação para, com isso, manter a sua fonte de renda. Ela atua em parceria com o Naturatins, Adetuc e a Sedematur, sendo citada por todos os representantes desses órgãos como parceira.

O número de guias e condutores cadastrados no Naturatins em 2019 era de 104 (NATURATINS, 2019h). Em 2021 esse número subiu para 391 (NATURATINS,

⁹⁶ Viola de buriti (violinha de vereda) é uma das variantes regionais da viola brasileira, criada na década de 1940, na comunidade Mumbuca, no Jalapão, região do estado de Tocantins. É um instrumento artesanal feito com a madeira da árvore buriti. Tem quatro cordas de nylon e sua forma não tem tampo nem fundo ou bojo. O corpo consiste de uma base retangular de onde o braço sai direto. O braço é preso à base com grampos de taboca. Tem uma pequena boca e não possui trastos. As cravelhas e o cavalete são feitos de vinhático, madeira que garante melhor sonoridade do que o buriti. (<https://www.meloteca.com/viola-de-buriti/>)

⁹⁷ Liderança 01. Entrevista concedida ao autor em 11/06/2019, Mateiros – TO.

2021c). Isso representa um aumento de mais de 400% em dois anos, certamente decorrente da Lei Nº 174/2019 – Mateiros, que previu a obrigatoriedade do condutor ambiental local ou guia de turismo nos atrativos naturais do município.

Nos dados fornecidos pelo Naturatins não foi possível distinguir quantos são guias de turismo e quantos são condutores ambientais. Entretanto, de acordo com as informações do Cadastur, estão em situação regular em todo o estado o total de 80 guias de turismo (ADETUC, 2019b). Esses dados evidenciam que a grande maioria dos cadastrados no Naturatins são condutores locais autônomos, sem CNPJ.

A representação dos condutores e guias na região do PE Jalapão é a Associação Jalapoeira de Condutores Ambientais (Ajaca). Ela foi criada em 2009, em função do aumento na demanda de turistas para visitar o PE Jalapão, e está sediada em Mateiros. A associação agrega tanto condutores ambientais quanto guias de turismo. Em 2019 eram 53 o número de condutores cadastrados e em 2021 esse número subiu para 70. É um aumento muito tímido, considerando o volume de condutores cadastrados no Naturatins.

De acordo com um dos interlocutores da pesquisa, a Lei Nº 174/2019 – Mateiros foi uma demanda também dos condutores e das agências, que participaram das discussões sobre ela no âmbito do Comatur.

Porque, o que a gente via antigamente? O turista chegava sem o guia ou sem um condutor visitando o atrativo. Ele chegava no fervedouro sem instrução nenhuma. Mesmo porque o dono do atrativo que estava lá, acabava ali na portaria só orientando: “ah!, você vai ali no fervedouro, você vai ficar lá uma tempo”, aí não passava toda a instrução. Ou então ele passava pro turista e quando ele [o turista] chegava lá não tinha um condutor obrigatório dentro ou alguém que ficasse lá, daí o rapaz saía correndo e pulava dentro do fervedouro, coisa que não podia! Hoje não, hoje você está preservando tudo que você imagine dentro da unidade de conservação. A gente sabe que nós estamos dentro de três unidades de conservação no município de Mateiros. E então a questão é, hoje, a gente pensando nessa questão da presença de um condutor ou guia de turismo ali, e eu tenho certeza absoluta que a gente vai estar preservando o local.⁹⁸

O que se nota é que a ausência do Estado no monitoramento e na fiscalização da visitação no parque não apenas ressalta o papel do condutor, como vem fomentando o fortalecimento desse grupo localmente. É fato que esses profissionais beneficiam a si e ao PE Jalapão, a partir de sua atuação. Todavia, isso limita o acesso ao parque às pessoas com poder aquisitivo suficiente para pagar a diária deles, que gira em torno de R\$ 150,00 a R\$ 200,00 para grupos de até 10 pessoas.

⁹⁸ Liderança 02. Entrevista concedida ao autor em 10/06/2019, Mateiros - TO.

3.3.5. A comunidade Mumbuca e a proposta do Turismo de Base Comunitária

Durante o trabalho de campo foi possível visitar a comunidade Mumbuca, uma das comunidades localizadas no interior do PE Jalapão que entrou com processo de reconhecimento de seu território como quilombola, sendo esta a mais ligada ao turismo no parque entre todas.

A comunidade é bastante visitada por conta de sua loja de artesanato, que vende peças variadas fabricadas com o capim-dourado, que inclusive é coletado pela própria comunidade na região, tendo como um dos pontos altos desse momento a realização da Festa da Colheita do Capim Dourado, que acontece desde o ano de 2008.

A partir das observações de campo pôde-se perceber que os turistas costumam chegar diretamente na porta da loja e, depois comprar algumas peças, retornam para os seus veículos e seguem para visitar outros lugares, ou seja, o turista acaba visitando a loja e não a comunidade.

Entretanto, a Associação de Artesãos Extrativistas do Povoado do Mumbuca (AAEPM), com o apoio de técnico do Naturatins, submeteu proposta no intuito de mudar essa realidade e foi contemplada no edital DGM/Brasil⁹⁹ Nº 02/2017, para desenvolver o projeto Costurando o Turismo de Base Comunitária e a Valorização da Cultura Tradicional em Mumbuca. O recurso total destinado ao projeto é de R\$ 120.000,00 e sua gestão é feita diretamente pela referida associação.

O objetivo do projeto é estruturar o turismo de base comunitária, reduzindo a pressão sobre os recursos naturais, principalmente o capim-dourado, potencializando a produção local (pratos típicos, hospedagem comunitária, medicamentos naturais de plantas do cerrado, produtos culturais e outros), valorizando a troca de conhecimentos intergeracional, em especial, o conhecimento tradicional quilombola (AAEPM, 2019). Os principais resultados e atividades previstos estão no quadro 33:

⁹⁹ O *Dedicated Grant Mechanism for Indigenous Peoples and Local Communities* - DGM Global é uma iniciativa estabelecida no âmbito do Programa de Investimento Florestal - FIP, com a finalidade de conceder subsídios destinados aos Povos Indígenas e Comunidades Locais (PICL). O DGM Brasil se insere no DGM Global e é um fundo de apoio a projetos que evitem o desmatamento e a degradação do cerrado, promovendo a proteção e conservação dos recursos naturais (especialmente florestais) e a inclusão social. Através destes projetos, serão promovidas também ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. (<https://dgmbrasil.org.br/>)

Quadro 33 - Projeto Costurando o Turismo de Base Comunitária e a Valorização da Cultura Tradicional em Mumbuca

RESULTADOS ESPERADOS	ATIVIDADES
Criar um plano de gestão para o turismo em Mumbuca	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar um plano de construção, aquisições de produtos e estruturação de serviços visando melhorar o uso de recursos humanos e recursos financeiros voltados à otimização do turismo de base comunitária em Mumbuca
Construir e adquirir bens e insumos para promover e multiplicar experiências do turismo comunitário de Mumbuca	<ul style="list-style-type: none"> Aquisição de insumos necessários à potencialização do turismo de base comunitária na comunidade de Mumbuca Construção da casa de cultura Promover capacitação sobre saberes tradicionais com quatro mestres ou anciões da comunidade (plantas medicinais, parteira, cantigas de roda e conhecimento territorial)
Gestão e administração do projeto	<ul style="list-style-type: none"> Estruturação da associação dos artesãos e extrativistas da comunidade de Mumbuca Apoio operacional para o projeto Capacitar pessoas da comunidade para apoiar nas estratégias de divulgação

Fonte: AAEPM (2019). Organizado pelo autor (2021).

De um modo geral, o projeto prevê tanto ações diagnósticas quanto de planejamento do turismo da base comunitária, além da construção de uma casa de cultura, aquisição de insumos e a realização de oficinas de capacitação. O seu tempo inicial de execução era de 12 meses, mas ainda em 2021 o projeto segue em andamento, já tendo sido executadas algumas oficinas, a aquisição de materiais e o início da construção da casa de cultura.

Na comunidade existem alguns serviços, como restaurante, lanchonete e meios de hospedagem familiar, porém os recursos financeiros obtidos com esses empreendimentos ficam concentrados naquela família que presta o respectivo serviço, não havendo reversão para uso em prol da comunidade. Já a loja de artesanato tem parte da renda revertida para projetos da comunidade (5%), parte para a manutenção da própria loja (5%) e o restante do valor é destinado para a artesã que produziu a peça.

Existe também a iniciativa da agência de turismo que trabalha com roteiro de vivência na comunidade Mumbuca, anteriormente mencionada, e que tem a anuência e apoio desta para tanto, porém trata-se de atuação de particular na comunidade, onde há a percepção de alguns benefícios por parcela da comunidade, mas não pelo povoado como um todo.

3.4. Considerações sobre a organização do Turismo no PE Jalapão

De modo geral, o que se pode apreender a partir da atuação dos sujeitos na organização do turismo no PE Jalapão é que o trabalho da Adetuc está direcionado ao Polo Jalapão. Suas ações têm rebatimento direto no parque, porém estão focadas na promoção, na oferta de cursos de formação e na estruturação física vocacionada para o desenvolvimento da atividade turística no polo. Porém, essas ações não estão sintonizadas com a atual capacidade do parque em receber turistas.

A atuação do Naturatins na gestão do uso público do PE Jalapão tem sido especialmente na normatização da atividade, com avanço sobre temas como diretrizes do uso público, cadastramento de condutores/guias e agências de turismo, programa de voluntariado, de uso de imagens, proteção da biodiversidade e licenciamento dos atrativos do entorno do parque.

Entretanto, o órgão tem dificuldades na implementação, no monitoramento e na fiscalização dessas normas, bem como da atividade de visitação, em si, que está sendo monitorada parcialmente nas Dunas. Isso decorre dos recursos insuficientes (pessoal, logística, equipamentos etc.) frente as demandas gerais de gestão do PE Jalapão e do crescimento do fluxo de turistas, especialmente a partir de 2018.

Outro ponto sensível é que o uso público do PE Jalapão está reduzido ao turismo. As atividades de interpretação e educação ambiental não têm sido implementadas pelo órgão gestor da UC, historicamente, para além de ações pontuais.

O Naturatins encontra certo apoio no trabalho dos condutores e guias, que ao acompanharem os turistas que visitam o parque colaboram com o monitoramento da atividade, com fins à redução de impactos, especialmente sobre o meio físico. Entretanto, esses sujeitos atuam de maneira livre, apesar da normatização existente, e está sendo direcionado para eles um papel que é primordialmente do órgão gestor da UC.

Além disso, para que eles tenham uma ação mais conectada aos objetivos do uso público, que inclusive estão expressos nas normativas do Naturatins, em especial na IN 05/2013 - Naturatins, bem como na lei Nº 174/2019 – Mateiros, que instituiu a presença deles como obrigatória nas visitas ao parque, o órgão precisaria garantir tanto um bem estruturado centro de visitantes quanto uma sólida e contínua formação desses sujeitos, o que não está acontecendo.

Vale destacar que a obrigatoriedade dos guias, ao tempo que pode colaborar com a conservação ambiental e gerar renda para essas pessoas, também limita o acesso ao parque àqueles que podem pagar por esse serviço.

Além da referida lei, a qual não está conseguindo monitorar, o município vem tentando encontrar mecanismos para aumentar sua arrecadação em função da atividade turística no parque, pois a sua população flutuante, composta de turistas, chega a ser 15 vezes maior que a de residentes. Entretanto, seu pleito de gestão compartilhadas dos atrativos do parque com o Naturatins não foi atendido.

As agências de turismo têm forte atuação e influência em relação ao turismo no PE Jalapão, pois trazem boa parte dos turistas que o visitam. Elas atuam, inclusive, com articulações em prol de ações como a melhoria das estradas ou até mesmo intervenções pontuais em alguns atrativos (madeira para escadaria, por exemplo), mas seus interesses estão notadamente assentados sob a lógica do interesse privado de exploração dos atributos do parque.

Tanto as agências quanto os guias são organizados em associação e têm assento no Conselho Consultivo do Parque Estadual Jalapão (Copej) e no Conselho Municipal de Turismo e Meio Ambiente de Mateiros (Comatur). Eles têm forte influência sobre as pautas desses colegiados, como se notou no plano de ação do Copej, e foram importantes articuladores da lei Nº 174/2019 – Mateiros.

A comunidade Mumbuca tem um trabalho reconhecido no artesanato com capim-dourado, onde as artesãs direcionam um percentual dos recursos financeiros obtidos com a venda das peças para manutenção da loja e para ações comunitárias. Todavia, a comunidade está buscando sair da condição de “atrativo do parque” para tornar-se sujeito ativo na organização do turismo a partir de um projeto cujo objetivo é a organização de um modelo de base comunitária na mesma.

Como nos fazem refletir Simonetti e Nascimento (2012, p. 187-188),

[...] a exploração racional dos recursos ambientais e do turismo deve levar em consideração as comunidades locais não como objeto de consumo do turismo, mas como poderoso instrumento de base que merece respeito, e adotar o conceito de sustentabilidade nos debates é fundamental para situar qualquer experiência turística como alternativa viável de desenvolvimento.

Contudo, para além do projeto em andamento, que denota a intenção da comunidade, até agora as iniciativas de organização de hospedagem e alimentação têm sido pontuais, no âmbito de algumas famílias, e de caráter privado. Essa ação individualizada, diferente daquela observada na loja de artesanato, ainda os distancia dos preceitos de geração de benefícios para a comunidade, uma das condições fundamentais para a organização comunitária do turismo, conforme ressaltam Costa Novo (2011), Irving (2009), e Sansolo e Bursztyn, (2009).

Em meio a todo esse contexto, os encaminhamentos do Naturatins para lidar com o Uso Público do PE Jalapão estão voltados para a concessão dos serviços de apoio à visitação, que ainda está em processo inicial e interno. Porém, seguindo por esse caminho o órgão tem duas questões muito delicadas pela frente: (i) a questão fundiária que afeta diretamente vários atrativos que estão no interior do parque; e (ii) a sua capacidade institucional para gerenciar um processo dessa magnitude. Isso foi inclusive apontado pela consultoria contratada pelo órgão para realizar estudos sobre concessões, dentre outros apontamentos.

A questão fundiária do parque é bastante complexa e inclui tanto posses sob domínio de particulares quanto a reivindicação para que porção do parque seja reconhecida como território quilombola. De todo modo, como a questão não afeta de modo direto os dois atrativos sob gestão do Naturatins atualmente, as Dunas e a Trilha da Serra do Espírito Santo, ela ainda pode ser viável do ponto de vista jurídico-administrativo.

Sobre a capacidade institucional em gerenciar um processo dessa magnitude, Rodrigues e Godoy (2013) alertam que o órgão gestor precisa direcionar muitos esforços para que esse processo qualifique a visitação, sob pena de haver a distorção da função do uso público da UC.

De modo geral, o que se nota são tentativas de organização do turismo, porém de modo desarticulado, onde cada um busca desenvolver suas atividades e, em certa medida e a partir dos seus interesses, contribuir com a conservação do parque, seja

este um objetivo institucional ou o interesse sobre a exploração econômica do PE Jalapão a partir da atividade turística.

Em meio a essas ações, não está sendo priorizada a qualificação da visita do turista (ou de qualquer outro visitante) a partir da geração de conteúdo que possa sensibilizá-lo para a importância do parque tanto em seu contexto quanto em relação ao SNUC. Isso faz com que o turismo não cumpra o seu papel no uso público do PE Jalapão, que conforme aponta Sansolo (2020) deve ser de um instrumento de ampliação do conhecimento sobre a UC, seus significados, atributos naturais, sociais e culturais.

4. A FLORESTA NACIONAL DO TAPAJÓS

4.1. Aspectos gerais sobre a Flona Tapajós e o seu uso público

Ao buscar informações sobre a Amazônia Legal no site do Ministério do Turismo (MTUR) e selecionar o estado do Pará, é possível encontrar uma descrição com vasta diversidade de adjetivos, onde são destacadas quatro cidades para serem visitadas pelos turistas: Belém, Santarém, Salvaterra e Soure (MTUR, 2019).

Esse é um bom ponto de partida para entendermos que essas cidades representam os três principais polos turísticos¹⁰⁰ trabalhados pela Secretaria de Estado de Turismo do Pará (Setur-PA): Belém, Tapajós (Santarém) e Marajó (Salvaterra e Soure). A Floresta Nacional do Tapajós (Flona Tapajós) está associada a polo homônimo, assim como a Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns e o distrito de Alter-do-Chão. Este último internacionalmente conhecido como Caribe da Amazônia.

A Flona Tapajós foi criada pelo Decreto N° 73.684 de 19 de fevereiro de 1974. Seu objetivo de criação é “a utilização múltipla dos recursos naturais de Floresta Nacional do Tapajós sob o regime de rendimento sustentado” (BRASIL, 1974). O nome Tapajós remete ao rio Tapajós, que por sua vez empresta o nome do povo indígena que ali viveu (ICMBIO, 2019a).

A Flona Tapajós possui uma área de 527.319 mil hectares e abrange os municípios de Belterra, Aveiro, Placas e Rurópolis. Ela está localizada no bioma Amazônia e mais de 90% de sua área corresponde a floresta ombrófila densa (ICMBIO, 2019a). O órgão responsável pela sua gestão é o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBIO).

O ICMBIO possui 14 servidores lotados na gestão da Flona Tapajós. São três analistas ambientais, quatro técnicos e sete auxiliares (apoio das bases de campo e motoristas). Uma analista é responsável pelo Programa de Uso Público, mas também pelo Programa de Educação e Interpretação Ambiental.

A estrutura disponível para a gestão da UC é a Sede, em Santarém, (compartilhada com a gerência regional e três outras UCs) e sete bases na Flona. Duas delas dão suporte ao Uso Público na UC: a Base de São Domingos (figura 43), que dá suporte ao Uso Público na porção norte, que é a mais visitada; e a base do

¹⁰⁰ São seis os Polo Turísticos do Pará: Tapajós, Xingu, Marajó, Belém, Amazônia Atlântica e Araguaia-Tocantins.

KM 67, onde está a Trilha de Terra Rica, mais usada por turistas em navio de cruzeiro. O órgão também conta com cinco veículos terrestres.

Figura 43 - Base do ICMBIO na comunidade de São Domingos - Flona Tapajós



Fonte: Autor (2020)

No interior da Flona Tapajós existem 21 comunidades tradicionais e três aldeias indígenas: Marituba, Bragança e Takuara. Estas três referem-se a uma área de sobreposição com a Flona e compõem duas Terras Indígenas (TI): Bragança-Marituba (25.323ha) e Munduruku-Takuara (13.515ha) (ICMBIO, 2019a).

As principais atividades econômicas praticadas por essas comunidades são: agricultura familiar; extrativismo e comercialização de produtos confeccionados com recursos florestais não madeireiros; manejo florestal comunitário sustentável; pesca; e turismo. O manejo florestal é a principal delas (ICMBIO, 2019a).

Estão relacionados com a atividade turística o comércio de artesanatos, produtos florestais, refeições, produtos alimentícios e hospedagem (ICMBIO, 2019a). Adicione-se a essa lista o trabalho de condução nas trilhas realizado por comunitários.

As comunidades de Jamaraquá, Maguari e São Domingos são as mais visitadas da Flona Tapajós e estão localizadas na sua porção norte, no município de Belterra. Por receberem maior fluxo de visitação, essas comunidades serão enfatizadas neste estudo.

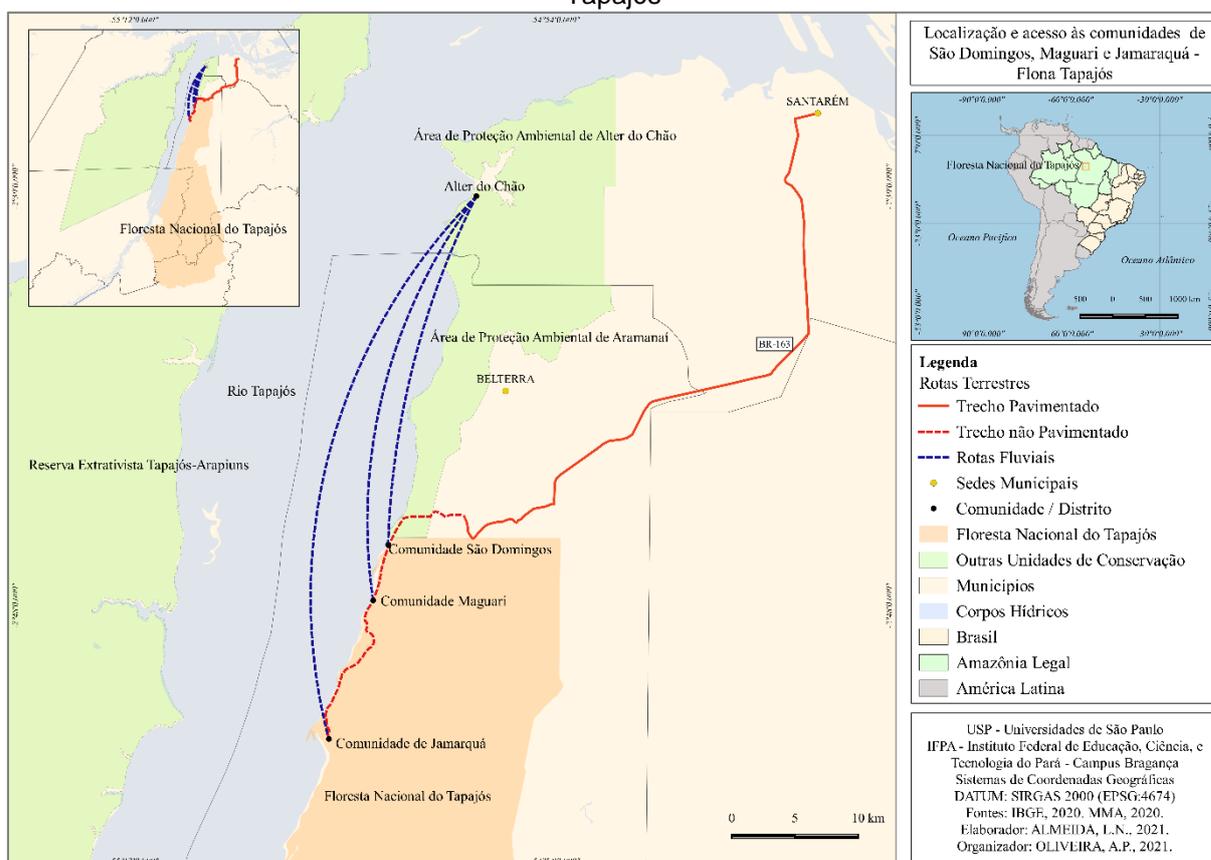
A população de Belterra é de 16.318 pessoas (58% na zona rural e 42% na zona urbana e), que corresponde a 0,18% da população do Pará, estimada em 8,7

milhões de habitantes. O PIB do município é 159,2 milhões, o que representa 0,09% do estadual (161,3 bilhões). O IDHM da cidade é 0,58, também abaixo da média do estado (0,70), da Amazônia Legal (0,78) e do país (0,78) (SUDAM, 2020; IBGE, 2021).

Na comunidade Jamaraquá vivem 32 famílias (115 habitantes), em Maguari são 96 famílias (432 habitantes) e em São Domingos moram 94 famílias (382 habitantes) (ICMBIO, 2019a). O acesso e localização a elas se dá principalmente a partir de Santarém, onde está localizado um aeroporto internacional que recebe voos regulares.

A maioria dos visitantes chega a essas comunidades pelo rio, partindo do distrito de Alter-do-Chão, uma viagem de aproximadamente 40 km, que dura cerca de 40 min em embarcação com motor de popa, chamada de lancha pelos moradores locais. Por via terrestre são 70 km, percorridos em cerca de uma hora e meia. Os trajetos estão no mapa da figura 44:

Figura 44 - Localização e acesso às comunidades de São Domingos, Maguari e Jamaraquá - Flona Tapajós



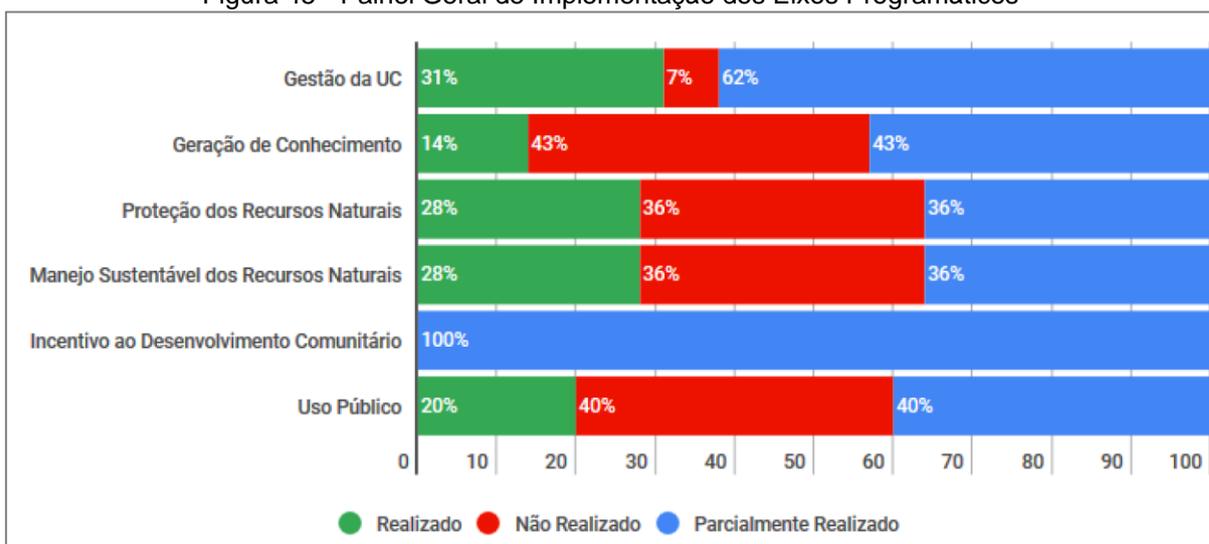
Fonte: Organizado pelo autor (2021)

O instrumento inicial de planejamento da Flona foi o Plano de Gestão, vigente de 1996 a 2003. O primeiro plano de manejo foi publicado em 2004 e orientou as ações da equipe gestora até 2017. Após processo de revisão, foi publicada a nova versão do plano em 2019¹⁰¹, com vigência prevista de 10 anos. Duas atividades na Flona são bastante enfatizadas no novo documento: o manejo florestal comunitário e o turismo (ICMBIO, 2019a).

No Plano de Gestão da Flona (1996 a 2003) havia oito eixos¹⁰² prioritários para a gestão da Flona e um deles foi intitulado de Ecoturismo. Isso demonstra que a visitação já tinha, naquele momento, relevância a ponto de compor um de seus programas de manejo.

No plano de manejo de 2005 havia o Programa de Uso Público, que chegou a apenas 20% de implementação ao final de um ciclo de 12 anos, como se vê na figura 45. Esse percentual baixo decorreu principalmente de atividades não implementadas no âmbito do Programa de Interpretação e Educação Ambiental, que o compunha (ICMBIO, 2019b). Isso sinaliza a dificuldade do órgão em avançar no tema.

Figura 45 - Painel Geral de Implementação dos Eixos Programáticos



Fonte: ICMBIO (2019b, p. 27)

O plano de manejo de 2019 ratificou a declaração de significância do plano anterior, organizando-a em nove eixos:

¹⁰¹ Na nova versão do plano não está registrada o ano de publicação, mas essa informação foi verificada junto à chefia da UC.

¹⁰² Eixos do Plano de Gestão da Flona Tapajós (1996 – 2003): (i) desenvolvimento sustentável das comunidades ribeirinhas; (ii) vigilância e proteção; (iii) ecoturismo; (iv) prevenção ao fogo, à caça e pesca predatória; (v) manejo florestal em escala industrial; (vi) zona de uso indeterminado; (vii) fortalecimento administrativo; (viii) revisão do plano diretor e documentos complementares 9ICMBIO, 2009b, p. 24)

(i) a significativa riqueza fitoecológica e fitossociológica dos recursos florestais; (ii) a diversidade de ambientes e habitats; (iii) o papel da UC na proteção de nascentes de importantes rios da região, como o rio Moju tributário direto do rio Curua-una; (iv) a diversidade da fauna, em especial da avifauna; (v) a presença de populações tradicionais e importância socioambiental da UC para essas populações; (vi) o patrimônio histórico-cultural principalmente de cerâmica Tapajo e arquitetura fordiana; **(vii) a beleza cênica principalmente das praias do rio Tapajós, mas também de outros ambientes naturais**; (viii) a relevante contribuição da UC para as pesquisas científicas em diversos campos do conhecimento, mas com ênfase na biodiversidade, clima e ciências florestais; e (ix) a interlocução do conselho consultivo como uma instância de gestão participativa atuante na resolução de conflitos socioambientais (ICMBIO, 2019a, p. 275, negrito nosso).

Um desses eixos refere-se ao turismo, cuja presença na UC vem aumentando nos últimos anos e o desenvolvimento vem assumindo protagonismo comunitário a partir de iniciativas dessas e com apoio do órgão gestor e parceiros (ICMBIO, 2019a).

No plano de manejo atual são previstos 12 programas de manejo¹⁰³, dentre os quais o Programa de Uso Público, cujo objetivo é

Planejar, ordenar e apoiar a promoção do uso público da Flona do Tapajós, valorizando as iniciativas de turismo comunitário ligadas ao contato dos visitantes com ambientes naturais e com as tradições locais (ICMBIO, 2019b, p. 106).

Essa ênfase comunitária dá-se por tratar-se de comunidades tradicionais que possuem autonomia sobre a gestão do território, dentro dos limites do zoneamento da UC e acordos estabelecidos com o órgão gestor. O Programa de Uso Público desdobra-se em dois subprogramas e um total de nove ações estratégicas, conforme quadro 34:

¹⁰³ Pesquisa e Monitoramento; Incentivo a Alternativas de Desenvolvimento; Desenvolvimento Comunitário; Manejo Florestal; Uso Público; Interpretação e Educação Ambiental; Recuperação de Ambientes Degradados; Serviços Ambientais; Monitoramento Ambiental; Proteção e Fiscalização; Consolidação Territorial e Regularização Fundiária e Administração e Comunicação (ICMBIO, 2019).

Quadro 34 - Subprogramas e ações estratégicas do Programa de Uso Público da Flona Tapajós

Subprograma	Ações estratégicas
Planejamento e ordenamento do uso público	1. Elaborar e divulgar o Plano de Uso Público (PUP)
	2. Implementação de infraestrutura de apoio ao ordenamento e promoção ao turismo na UC.
	3. Incentivar a realização de estudos para o monitoramento do impacto da visitação, capacidade de suporte e monitoramento da segurança do visitante
	4. Propor a diversificação de atrativos e experiências de turismo na UC e a integração com os atrativos já existentes
	5. Apoiar a articulação de uma rede de incentivo ao turismo nas Áreas Protegidas do Baixo Tapajós
	6. Apoiar a articulação de uma rede de incentivo ao turismo nas Áreas Protegidas do Baixo Tapajós
Apoio as iniciativas comunitárias de promoção do turismo	7. Apoio a organização social dos guias e operadores comunitários do turismo da Flona do Tapajós
	8. Apoiar a capacitação, assistência técnica, intercâmbio de experiências de turismo de base comunitária e a regularização de atividades dos guias e operadores de serviços comunitários de turismo na UC
	9. Cadastramento dos guias e arregimentação da atividade de guias de visitantes

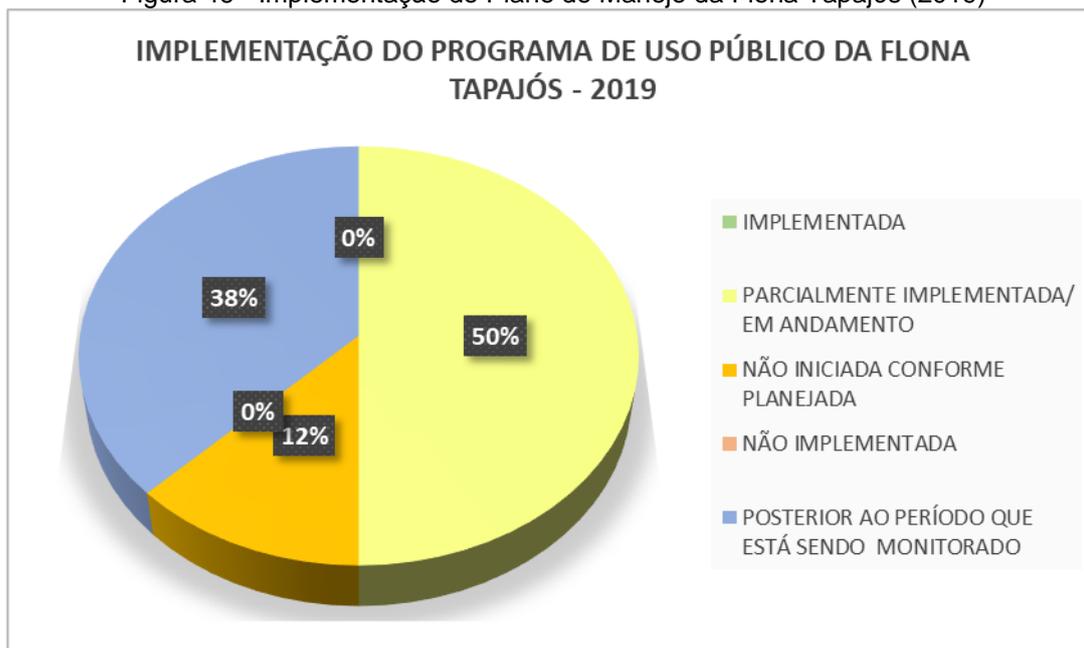
Fonte: ICMBIO (2019b). Organizado pelo autor.

Essas ações permeiam aspectos relacionados ao meio físico, especialmente na redução de impactos negativos decorrentes da visitação e de apoio à organização comunitária, com cursos de formação, articulação em redes de áreas protegidas, regularização de atividade e a elaboração do Plano de Uso Público da Flona.

As ações estratégicas devem ser convertidas em operacionais a cada planejamento anual do ICMBIO. O plano de manejo, como um todo, tem previsão de ser monitorado em 2023, 2026 e avaliado em 2029, quando deverá ser revisado.

Foi proposta para a gestão da Flona Tapajós a avaliação da implementação das ações do Programa de Uso Público em 2020, a partir de cinco categorias acordadas com a técnica responsável pelo referido programa. O resultado pode ser observado na figura 46 e demonstra que a equipe de gestão da Flona está avançando na implementação do programa, apesar de o plano de manejo ser recente.

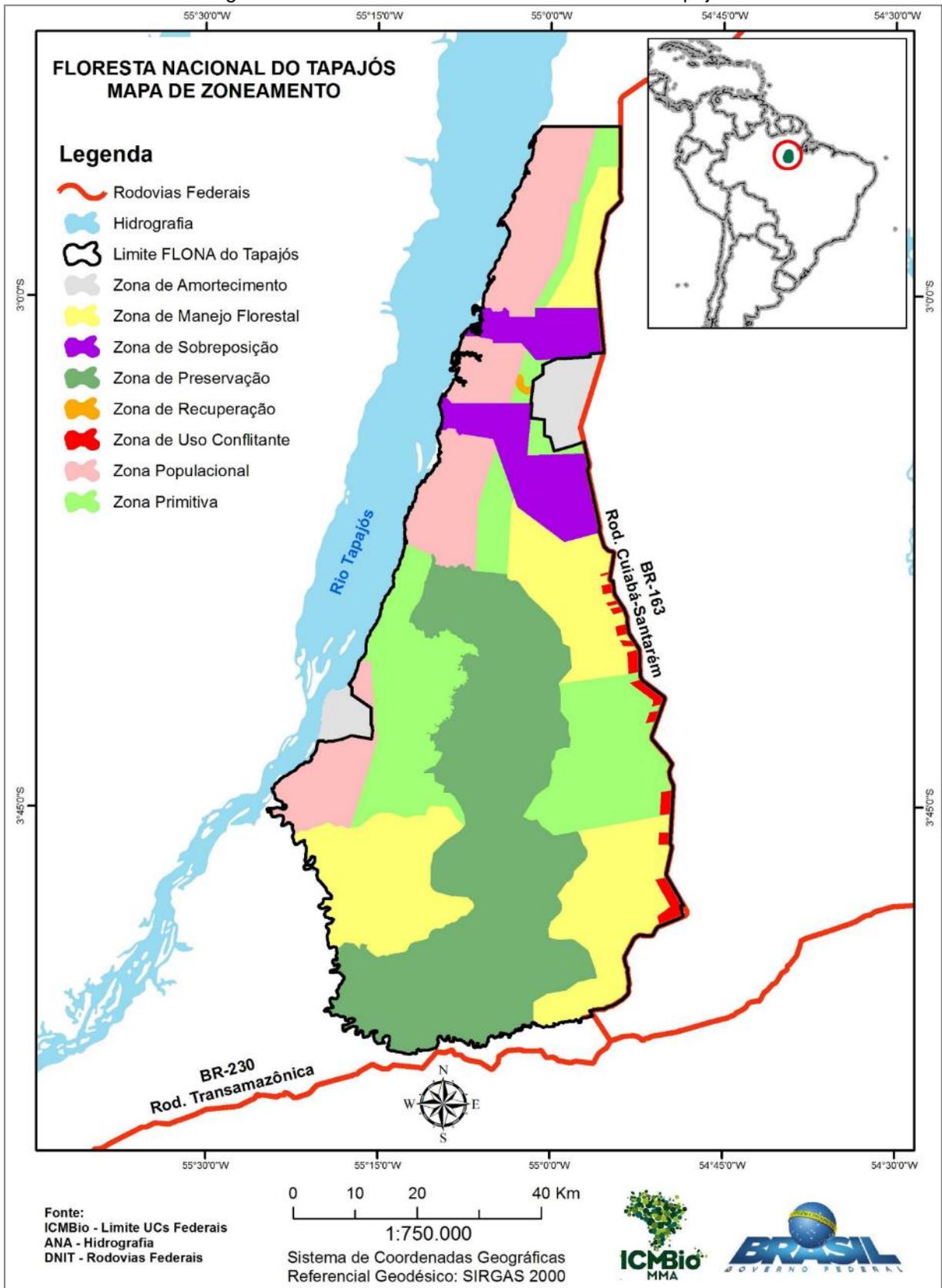
Figura 46 - Implementação do Plano de Manejo da Flona Tapajós (2019)



Fonte: Organizado pelo autor

O zoneamento da UC prevê oito zonas (figura 44, abaixo): Preservação, Primitiva, Manejo Florestal, Uso Conflitante, Populacional, Recuperação, Sobreposição e Amortecimento. Dentre elas, a visitação está permitida em quatro, obedecendo seus respectivos objetivos: Primitiva, Manejo Florestal, Populacional e Recuperação, o que, conforme Figura 47, abrange parte expressiva do território da UC. A atividade está proibida na Zona de Preservação. A zona populacional, onde se localizam as comunidades, é atualmente a mais visitada.

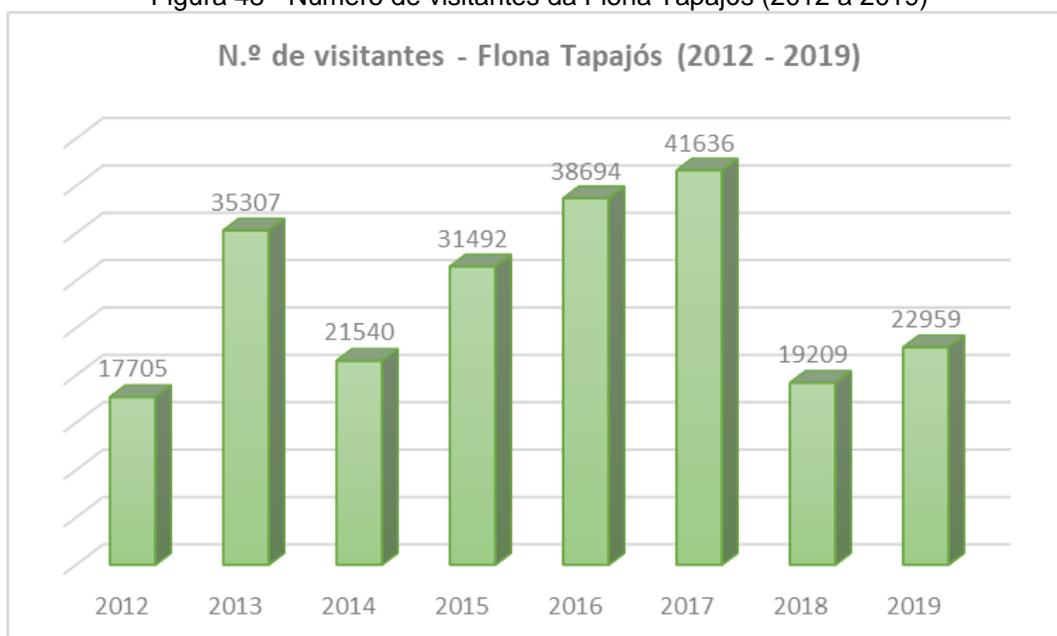
Figura 47 - Zoneamento da Floresta Nacional do Tapajós



Fonte: ICMBIO (2019b, p. 53)

A Flona Tapajós recebeu 22.959 visitantes em 2019. O número de visitantes a cada ano é bastante variável, tendo seu pico no ano de 2017, conforme série histórica que registra essas informações desde 2012, como se observa na figura 48:

Figura 48 - Número de visitantes da Flona Tapajós (2012 a 2019)



Fonte: ICMBIO (2021). Organizado pelo autor (2021).

A partir de dados coletados junto a 4.010 visitantes, entre 2014 e 2016, Burns *et al.* (2016) estratificaram o perfil dessas pessoas. Pouco mais de metade era do sexo feminino (51.7%), com idade entre 21 e 40 anos (50.3%), majoritariamente com ensino superior e/ou pós-graduação (69.9%). Dois terços eram brasileiros (69.6%), principalmente do Pará, São Paulo e Rio de Janeiro. Os estrangeiros eram sobretudo da França, Estados Unidos e Reino Unido. As atividades mais praticadas foram: caminhada (73.8%), banho (49.4%) e passeio de canoa (39.6%).

A partir dos diálogos e observações realizados durante o trabalho de campo, foi possível auferir que os visitantes que vão para a comunidade de Jamaraquá, e visita principalmente a Trilha do Piquiá (09 km), o igarapé Terra Preta e a loja de artesanato feito a partir de látex, utilizado para fabricar carteiras de bolso, biojóias e peças decorativas. Os três estão ilustrados no mosaico da figura 49.

Figura 49- Principais atrativos da Comunidade Jamaraquá: extração de copaíba na Trilha do Piquiá, Igarapé Terra Preta e Loja de artesanato de látex



Fonte: Autor (2020)

Na comunidade do Maguari, o principal local de visitação é a Trilha da Vovó Samaúma (15 km), onde o principal atrativo é a samaúma (*Ceiba pentrandia*) centenária, mais conhecida como Vovozona. Além da trilha, os turistas visitam a loja do Couro Ecológico, que é um tipo de tecido fabricado a partir do látex com aspecto de couro animal, e é usado na fabricação de sandálias, bolsas e pequenos animais da floresta amazônica. Esses atrativos estão no mosaico da figura 50.

Figura 50 - Principais atrativos da Comunidade Maguari: raízes expostas (sapopema) da Vovozona na Trilha da Vovó Samaúma e peça de couro ecológico em processo artesanal de fabricação



Fotos: Autor (2020)

Na comunidade de São Domingos, visita-se sobretudo a Trilha Selva do Curupira (14 km) e a praia em frente a vila, as quais podem ser observadas no mosaico de fotos da figura 51. Nessa vila é possível fazer pescaria com comunitários e passear de canoa no Rio Tapajós.

Figura 51 - Principais atrativos da Comunidade de São Domingos: entrada da Trilha Selva do Curupira e praia em frente à comunidade



Fotos: Autor (2020)

Os problemas de gestão mais relacionados com o turismo, segundo o plano de manejo da Flona, são: resíduos sólidos deixados nas praias e igarapés, controle de capacidade de carga do igarapé Terra Preta (comunidade Jamaraquá), o controle do acesso fluvial à UC, necessidade de o ICMBIO intervir nos conflitos entre as comunidades, necessidade de adequação do trajeto da *Jungle Marathon*¹⁰⁴ às condições da comunidade e do ICMBIO (ICMBIO, 2019a).

Os problemas relacionados a má conduta ambiental são atribuídos por um dos entrevistados¹⁰⁵ da pesquisa ao grupo que ele denomina de “turista local”:

¹⁰⁴ Jungle Marathon é um evento esportivo que ocorre anualmente na Flona do Tapajós. O trajeto atual inicia-se na comunidade de Itapaiuna e vai até o balneário Alter do Chão, passando por quase todas as comunidades da Flona do Tapajós. (ICMBIO, 2019a)

¹⁰⁵ Durante o trabalho de campo realizado na Flona Tapajós, realizado no período de 04 a 16 de novembro de 2020, foram entrevistadas nove pessoas e depois, por videoconferência, mais duas (dias 19/11 e 01/12), totalizando 11 entrevistados: um servidor do órgão gestor da UC; um servidor do órgão responsável pela gestão do turismo no estado do Pará; um servidor do órgão responsável pela gestão do turismo do município de Belterra; dois representantes de organização não governamental que atua na região; três representantes de associações comunitárias; e três operadoras/agências de viagem. Nas citações ao longo do texto, os nomes dos entrevistados foram ocultados com o intuito de resguardá-los e substituídos pelas denominações: Técnico, Liderança e Agência, seguidas de um numeral estabelecido a partir da ordem cronológica de realização das entrevistas

Turista mesmo, imagina-se que aqui varia muito, mas entre 20 e 30 mil turistas. Talvez 20% sejam de outros estados e outros países, mas é um turista mais, digamos assim, mais consciente, e que deixa um retorno financeiro maior pras comunidades. Mas tem o turista local né? Que é a maioria, então se a gente for contabilizar isso ainda é daqui dos municípios, de Santarém, Belterra, Mojuí dos Campos, então o pessoal vai muito pras praias, mas a gente tem um certo... bastante desafio com esse turista, por conta que muitos deles ainda não têm uma conscientização da importância, por exemplo, da questão do lixo, da questão da própria interação com a parte sociocultural da comunidade, então eles interagem bem menos com as comunidades, então assim, o turistas que vêm de outros estados, de outros países ou de cidades por exemplo Belém, ou de outras cidades, eles têm uma preocupação maior com a questão ambiental, eles vêm mais pra se envolver mesmo, pra ter uma experiência, eles querem ter uma interação com o comunitário, a parte de saber como eles vivem e a cultura deles.¹⁰⁶

Uma série de fatores pode estar relacionado a esse tipo de problema, que não é exclusivo da Flona Tapajós. Acredita-se que um deles resida justamente na ausência de um processo mais complexo na gestão do uso público nas UCs, que vá além da estruturação física e operacional da visita. Considera-se necessário que se aprofunde no trabalho de sensibilização para a educação ambiental e que isso preceda o momento da visita e permeie o contexto das UCs.

4.2. O Promanejo, o Projeto Saúde e Alegria e as primeiras iniciativas para o turismo nas comunidades da Flona

O Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia – Promanejo¹⁰⁷ teve sua execução iniciada em 1999 e foi implementado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). O Ibama era o gestor da Flona à época.

O Promanejo foi estruturado em quatro componentes¹⁰⁸, o quarto dele direcionado especificamente para a Flona Tapajós: IV) apoio ao manejo dos recursos florestais, especialmente pelas populações tradicionais, na Floresta Nacional do Tapajós (IBAMA, 2001).

¹⁰⁶ Técnico 02. Entrevista concedida ao autor em 06/11/2020, Santarém - PA.

¹⁰⁷ O Promanejo é um dos projetos do subprograma Manejo de Recursos Naturais e Unidades de Conservação no âmbito do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

¹⁰⁸ Componentes do Promanejo: I) análises estratégicas para subsidiar a formulação de políticas públicas; II) apoio e promoção de iniciativas promissoras de manejo florestal; III) desenvolvimento e teste de um sistema piloto de controle e monitoramento da atividade madeira; e IV) apoio ao manejo dos recursos florestais, especialmente pelas populações tradicionais, na Floresta Nacional do Tapajós (IBAMA, 2001).

O componente IV foi subdividido em quatro subcomponentes¹⁰⁹, um deles destinado ao ecoturismo, com o objetivo de “otimizar o aproveitamento do potencial turístico da FLONA por meio da melhoria da infraestrutura, treinamento de comunitários e processo de divulgação” (IBAMA, 2001).

As estratégias previstas foram a capacitação de comunitários; a implantação de centro de atendimento aos visitantes; o mapeamento e implantação de trilhas; a divulgação e *marketing* dos produtos turísticos; e o melhoramento dos produtos turísticos por parte das comunidades (IBAMA, 2001).

Um dos entrevistados da pesquisa, ao falar da atuação do Projeto Saúde e Alegria (PSA), que foi um dos responsáveis pela execução das ações do Promanejo voltadas ao turismo na Flona relata:

Nós tivemos um projeto do Promanejo na época, que era financiado pelo Banco Mundial, e um dos componentes que era previsto pra dentro da Flona era o Turismo de Base Comunitária. Era uma palavra até bem estranha pra todos nós, e daí fomos trabalhando, entendendo... aquela época o recurso principalmente era pra capacitação, pra mostrar, ter alguns intercâmbios com outros modelos que tínhamos no Brasil. Então começou mais ou menos dessa forma.¹¹⁰

De acordo com Espínola e Castro (2012), que realizaram trabalho de campo na comunidade do Maguari em 2011, as capacitações no final dos anos 90 oferecidas à comunidade eram sobre condução ambiental, sobrevivência na selva, primeiros socorros, salvamento, língua inglesa e como receber visitantes.

¹⁰⁹ Subcomponentes do Componente IV - Apoio ao manejo dos recursos florestais, especialmente pelas populações tradicionais, na Floresta Nacional do Tapajós: (i) educação ambiental, (ii) apoio ao manejo florestal comunitário, (iii) vigilância e controle das atividades na Floresta Nacional e (iv) ecoturismo (IBAMA, 2001).

¹¹⁰ Técnico 05. Entrevista concedida ao autor em 19/11/2020. Santarém - PA [Videoconferência].

Figura 52 - Centro de Atendimento ao Turista (CAT) - Comunidade de Jamaraquá



Fonte: Autor (2020)

Essa não foi a única atuação do PSA nessas comunidades, a ONG também captou recursos de um apoiador italiano para construção do Centro de Atendimento ao Turista (CAT) (figura 52) na comunidade Jamaraquá:

Tivemos muitas oficinas de capacitação. A gente trabalhou muito, principalmente, mostrando o potencial, porque isso era uma questão que as próprias comunidades, eles não se davam conta do tamanho do potencial que eles têm. Das praias, da floresta, toda uma cultura que eles têm. E a Flona do Tapajós, ela meio que foi correndo por conta, até. Claro, teve outras participações, do ICMBIO, do Ibama antes, mas não com tanta frequência. Então eles começaram a se desenvolver mais no campo das visitas, a floresta e tal. Então o Maguari e Jamaraquá se desenvolveram muito nesse sentido. Então nós incentivamos muito eles pra eles poderem ir explorar o potencial que têm [...]. Então o Saúde e Alegria, de certa forma, apoiou mais diretamente enquanto estrutura física, aquela do Jamaraquá [o CAT]. As outras foi mais na base da capacitação, formação, um pouco nesse sentido.¹¹¹

O PSA promoveu ainda visitas de grupos à Flona Tapajós, em parceria com o Projeto Bagagem e a operadora Biosfera Brasil. O PSA ajudou na organização do roteiro e suporte logístico. As visitas iniciaram em julho de 2002, tendo como principal destino as comunidades de Maguari e Jamaraquá, e a maioria dos visitantes eram da

¹¹¹ Técnico 05. Entrevista concedida ao autor em 19/11/2020. Santarém - PA [Videoconferência].

região sudeste do país. Entre outras ações, a ONG também instalou sistema de microabastecimento de água em várias comunidades da Flona (IBAMA, 2004).

Outro projeto desenvolvido entre o PSA e vários parceiros, o Amazônia.Br, consistiu em uma exposição que foi lançada em 2002, em São Paulo, e reuniu comunidades dos vários estados da Amazônia. A participação nessa exposição foi apontada por um dos interlocutores da pesquisa como uma ação que aumentou o fluxo de turistas nas comunidades da Flona Tapajós.

O Projeto Saúde e Alegria [...] juntou várias organizações da Amazônia, principalmente povos indígenas, organizações de Manaus. De princípio eu não posso dizer todos os nomes delas, eu não lembro, mas foram várias organizações aqui. O Conselho Nacional dos Seringueiros, o GTA, Grupo de Trabalho Amazônico, e várias organizações do Acre, de Rondônia, do estado do Amazonas, aqui do Pará, se reuniram e criaram uma feira, uma organização, chamada Amazônia.Br, onde tentaram e fizeram várias iniciativas dessa, por exemplo, levaram no SESC de São Paulo e lá ficou vários dias [...]. Então o que que era levado? Material daqui da nossa região e através desse material era mostrado como as populações tradicionais aqui vivem. Por exemplo, montava um forno pra montar farinha, né? Levava mandioca. Como é que tece pra fazer a cobertura do telhado? E assim por diante. E então em várias organizações se criava corredores, se criava tipo o Rio Amazonas com seus rios e dentro desses rios fazia-se o atrativo, a cultura, o jeito de viver daquilo lá [...]. Então teve várias coisas: teve em Nova Iorque, teve em Paris, teve em São Paulo, acho que foi no Rio de Janeiro também. Então foi um negócio assim esplêndido! Saiu em várias reportagens aí mundial.¹¹²

A exposição Amazônia.Br teve sua primeira edição no SESC Pompeia, São Paulo. De acordo com Dubra (2002), a programação era diversa, com oficinas, atrações musicais, mostras de filmes, literatura, exposições de moda e design. Entretanto, ele destaca a instalação Vila Amazônica:

No Sesc Pompéia, quatro áreas temáticas repartirão o espaço, multiplicando suas atribuições. Na principal delas, com cenografia de Gringo Cardia, serão dispostas instalações que fazem referência à Amazônia. De mesma autoria é a "Vila Amazônica", que simula o cotidiano dos habitantes locais ao reproduzir casas típicas.

Segundo Mangelli (2013) a Amazônia.Br percorreu o mundo, com 11 exposições em 10 anos, sendo visitada por mais de 1,5 milhões de pessoas. Ela foi a base para o projeto Amazônia Mundi, que incorporou aprendizados da exposição anterior e foi lançado em 2013.

¹¹² Técnico 05. Entrevista concedida ao autor em 19/11/2020. Santarém - PA [Videoconferência].

Atualmente, o PSA está desenvolvendo na Flona Tapajós o Projeto Floresta Ativa Tapajós¹¹³, com ações voltadas para a comunidade de Jaguarari, que fica em outra porção da UC, com previsão de: uma pousada comunitária, dois polos receptivos comunitários, um inventário turístico e um plano de visitação, além de oficinas de capacitação, tudo voltado para o turismo de base comunitária (CEAPS, 2018).

Entretanto, está em discussão desde 2019, com a comunidade São Domingos, a construção de banheiros públicos e adaptação de um prédio que já existe na comunidade para servir como CAT. Essa ação ainda não foi implementada.

¹¹³ O Projeto Floresta Ativa projeto foi aprovado em 2018, com financiamento do Fundo Amazônia. Ele abrange zonas rurais de vários municípios do baixo Amazonas, que contemplam também a Flona Tapajós e está estruturado em cinco componentes: (1) Cadeias Produtivas; (2) Centro Experimental Floresta Ativa – CEFA; (3) Empreendimentos Sustentáveis; (4) Gestão Comunitária, Empreendedorismo Juvenil e Gênero; e (5) Gestão. As ações previstas para a comunidade do Jaguarari fazem parte do componente 3 (CEAPS, 2018)

4.3. A Organização do turismo na Flona Tapajós

O universo de sujeitos relacionados à organização do uso público na Flona Tapajós, segundo os entrevistados deste estudo, é composto de 11 organizações, do setor privado, governamental e não governamental, conforme quadro 35:

Quadro 35 - Organizações governamentais e não governamentais relacionadas com o Uso Público no Parque Estadual do Jalapão

ESFERA	ORGANIZAÇÕES
Governamental	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) 2. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) 3. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Belterra (Semat)
Não governamental	<ol style="list-style-type: none"> 4. Associação Comunitária de Moradores e Produtores Rurais e Extrativistas de Maguari - Rio Tapajós (Ascomart) 5. Associação de Moradores e Produtores Rurais e Extrativistas da Comunidade de Jamaraquá - Rio Tapajós (Asmorja) 6. Associação de Moradores Produtores Rurais e Extrativistas de São Domingos do Rio Tapajós (Asced) 7. Conservação Internacional (CI) 8. Federação das Organizações e Comunidades Tradicionais da Flona do Tapajós (FCFT) 9. Projeto Saúde e Alegria (PSA) 10. Associação de Turismo Fluvial de Alter do Chão (Atufa)¹¹⁴
Setor privado	<ol style="list-style-type: none"> 11. Vivalá¹¹⁵

Fonte: Entrevistados da pesquisa (2020). Organizado pelo autor (2021)

A partir das observações de campo, pôde-se notar que oito delas estão mais atuantes em relação ao uso público da Flona Tapajós, as quais estão organizadas no quadro 36, com suas respectivas atribuições.

¹¹⁴ Um dos interlocutores informou que várias agências atuavam na Flona Tapajós, mas depois de visitar as comunidades, e voltar a falar com esse interlocutor, foi possível entender tratar-se da referida associação, que oferece passeios para os turistas que visitam Alter do Chão.

¹¹⁵ A Vivalá foi citada como uma ONG por um dos interlocutores da pesquisa, entretanto, verificou-se depois tratar-se de uma operadora de turismo que se define como negócio social e agrega ao turismo o apoio à organização comunitária por meio do voluntariado durante suas expedições, o que denomina de volunturismo.

Quadro 36 - Atribuição das principais organizações relacionadas com o Uso Público na Flona Tapajós

ESFERA	ORGANIZAÇÕES	ATRIBUIÇÕES RELACIONADAS AO USO PÚBLICO NA FLONA TAPAJÓS
Governamental	1. Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)	Parceria com o ICMBIO para apoiar a gestão de UCs brasileiras
	2. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO)	Órgão gestor da UC, normatiza a atividade, controla entrada por via terrestre e monitora fluxo de visitação (apoio das comunidades)
Não governamental	3. Associação Comunitária de Moradores e Produtores Rurais e Extrativistas de Maguari - Rio Tapajós (Ascomart)	Organiza os grupos de condutores e articula projetos/parcerias
	4. Associação de Moradores e Produtores Rurais e Extrativistas da Comunidade de Jamaraquá - Rio Tapajós (Asmorja)	Organiza os grupos de condutores e articula projetos/parcerias
	5. Associação de Moradores Produtores Rurais e Extrativistas de São Domingos do Rio Tapajós (Asced)	Organiza os grupos de condutores e articula projetos/parcerias
	6. Projeto Saúde e Alegria (PSA)	Apoiou e apoia a organização comunitária (formações e infraestrutura) a partir da captação de projetos
	7. Associação de Turismo Fluvial de Alter do Chão (Atufa)	Traslada visitantes por via fluvial a partir de Alter do Chão
Setor Privado	8. Vivalá	Leva grupos de turistas/voluntários e promove formação contínua para a organização de pequenos negócios

Fonte: Organizado pelo autor (2021)

O Projeto Saúde e Alegria (PSA) tem atuação histórica na área estudada, começando suas ações voltadas ao turismo a partir do Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia (Promanejo), com cursos de formação e organização comunitária e estruturação do CAT na Comunidade Jamaraquá. A ONG ainda hoje atua captando projetos para a Flona, embora com foco maior em comunidade de outro setor da UC, onde o fluxo de visitação ainda é pequeno, como abordado anteriormente.

Atualmente, os principais sujeitos que atuam na organização do turismo na porção norte da Flona são as associações comunitárias das Comunidades São Domingos, Maguari e Jamaraquá (Asced, Ascomart e Armorja, respectivamente), com apoio do ICMBIO, que por sua vez está sendo apoiado pela USAID.

Existe ação pontual da operadora/agência de turismo Vivalá, que além de levar turistas/voluntários para a comunidade Maguari, colabora na organização de pequenos empreendimentos ligados ao turismo. A Atufa é responsável por transportar o maior fluxo atual de visitantes, que chega pelo rio, vindo de Alter do Chão.

4.3.1. A promoção e o desenvolvimento do Turismo no Polo Tapajós

Apesar de não estar citada entre as organizações ligadas ao turismo na Flona Tapajós pelos entrevistados, optou-se em descrever neste tópico de que modo a Secretaria de Estado do Turismo do Pará (Setur-PA), órgão responsável pela gestão da pasta no estado do Pará, vem atuando na região que compreende a Flona Tapajós.

Nesse contexto, o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur) foi um marco, ao evidenciar as unidades de conservação no planejamento turístico da Amazônia Legal. No estado do Pará, o programa indicou três polos para o desenvolvimento do ecoturismo: Belém-Costa Atlântica, Marajó e Tapajós.

Segundo Nóbrega (2012), houve uma grande atenção do governo do estado para o Polo Tapajós, no âmbito do Proecotur, pela grande diversidade de recursos naturais ali preservados, dado que o foco do programa estava justamente nas UCs.

O diagnóstico do programa enfatizou nesse polo a Floresta Nacional do Tapajós, a Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, o Parque Estadual de Monte Alegre e o Parque Nacional da Amazônia. Abaixo (quadro 37) estão as ações previstas para o estado do Pará e o respectivo recurso destinado a cada uma delas, sendo mais de 80% dele destinado ao Polo Tapajós, inclusive para a criação de novas UCs.

Quadro 37 - Recursos orçados para o Pará, no PROECOTUR, para o período de 2000 a 2003

ATIVIDADE	VALOR
Elaboração do Plano de Desenvolvimento Ecoturístico do Pólo Prioritário do Pará (pólo Tapajós)	90.000,00
Elaboração da Estratégia de Ecoturismo para o pólo Belém/Costa Atlântica	90.000,00
Elaboração da Estratégia de Ecoturismo para o pólo Marajó	144.000,00
Elaboração do Estudo de Criação, Plano de Manejo, Uso Público e Ecoturismo da Unidade de Conservação Municipal Alter do Chão	90.000,00
Elaboração do Estudo de Criação, Plano de Manejo, uso Público ecoturismo da Unidade de Conservação Estadual de Cachoeira da Porteira	180.000,00
Elaboração do Estudo de Criação, Plano de Manejo, Uso Público e Ecoturismo da Unidade de Conservação Estadual de Monte Alegre	180.000,00
Elaboração do Plano de Uso Público e Ecoturismo da RESEX Arapiuns	90.000,00
Elaboração do Plano de Manejo, Uso Público e Ecoturismo e Projetos de Infraestrutura de Recepção do Parque Nacional da Amazônia	270.000,00
Projeto e Implantação do Terminal Fluvial Turístico (TFT) em Santarém	144.000,00
Projeto e Implantação do Centro de Interpretação Ecoturística (CIECOTUR) em Santarém	45.000,00
Projeto e Implantação do Terminal Fluvial Turístico (TFT) em Alter do Chão	144.000,00
Projeto e Implantação do Centro de Atendimento ao Turista (CAT) em Alter do Chão	81.000,00
Elaboração de Estudo para Manejo da Ictiofauna do Estado do Pará	72.000,00
Projetos Básicos de Rede de Água Potável, de Esgoto e de Tratamento de Lixo em Alter do Chão	108.000,00
TOTAL	1.728.000,00

Fonte: Nascimento (2009, p. 101-102). Adaptado pelo autor.

Nascimento (2009) verificou junto a gestão do Proecotur que o montante previsto não foi integralmente liberado, o que atribuiu principalmente a mudança na estrutura da gestão do programa no estado, da então Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectam) para a Companhia Paraense de Turismo (Paratur), em 2002, o que gerou a necessidade de encerrar o convênio e prestar contas no âmbito de um órgão para seguir com a execução no outro.

Além das ações de qualificação realizadas no Polo Tapajós¹¹⁶, algumas obras como o Terminal Fluvial Turístico (TFT) de Santarém e de Alter-do-Chão; o Centro de Atendimento ao Turista (CAT), em Alter do Chão; e Centro de Interpretação Ecoturística (Ciecotur), em Santarém, contribuíram com a qualificação do polo, o que tem rebatimentos na Flona Tapajós, por serem essa cidade e esse distrito importantes para o fluxo de visitantes na UC.

Também foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Ecoturístico do Polo Tapajós, que não chegou a ser implementado dado que a fase II do Proecotur não se concretizou. Mais tarde, foi elaborado um novo instrumento de planejamento para o polo em 2009, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável

¹¹⁶ Foram realizados cursos de qualificação com os temas: Qualidade no Atendimento aos Visitantes, Condução de Visitantes e Planejamento e Gestão de Empreendimentos Ecoturísticos nos polos Belém, Marajó e Santarém (NASCIMENTO, 2009).

(PDITS), já no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur).

Em 2009, o Polo Turístico Tapajós compreendia 19 municípios¹¹⁷. No âmbito do PDITS foram priorizados dois deles: Santarém e Belterra, com a justificativa de que apresentarem possibilidades para o turismo náutico (cruzeiros), turismo de pesca (esportiva), turismo de sol e praia, turismo cultural e uma grande oferta ecoturística com várias UCs (PARATUR, 2009a)

Mais recentemente, a Portaria Nº164/2019 – SETUR/GEPS/PA, redividiu os polos turísticos em 14 regiões turísticas¹¹⁸, adequando o planejamento turístico ao planejamento territorial do Estado. Com isso a Flona passou a compor três dessas regiões: a porção referente a Belterra passou a compor a Região Turística do Baixo Tapajós; a de Aveiro e Rurópolis, a Região Turística do Alto Tapajós; e a de Placas, a Região Turística do Xingu (SETUR, 2019).

Entretanto, como não existe um novo documento norteador das ações nessas regiões, seguiu-se com a análise do PDITS Polo Tapajós, cujo objetivo é

Planejar em bases sólidas o desenvolvimento integrado do turismo sustentável no Pólo Tapajós, diversificando a oferta turística e consolidando a demanda, através da valorização do patrimônio histórico-cultural, da preservação ambiental, do ingresso de divisas para o setor, gerando emprego e renda para as comunidades locais, a curto, médio e longo prazo. (PARATUR, 2009b, p. 29).

Ao listar e descrever os atrativos turísticos de Belterra, são mencionadas duas UCs no município: Flona Tapajós e a APA Aramanaí. No mapa dos atrativos naturais (figura 53) é possível identificar as comunidades de São Domingos, Maguari, Jamaraquá, Pedreira, Piquiatuba e Tauari, na área da Flona.

¹¹⁷ Polo Tapajós: Alenquer, Almeirim, Belterra, Terra Santa, Oriximiná, Óbidos, Prainha, Curuá, Mojuí dos Campos, Monte Alegre, Faro, Santarém, Juruti, Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão. (PARATUR, 2009c).

¹¹⁸Regiões turísticas do Pará: I - Região Turística de Belém; II - Região Turística Amazônia Atlântica Guamá; III - Região Turística do Capim; IV - Região Turística Amazônia Atlântica Caeté; V - Região Turística do Araguaia; VI - Região Turística do Carajás; VII - Região Turística do Tocantins; VIII - Região Turística do Lago de Tucuruí; IX - Região Turística do Baixo Tapajós; X - Região Turística do Alto Tapajós; XI - Região Turística do Rio Amazonas; XII - Região Turística dos Campos do Marajó; XIII - Região Turística das Florestas do Marajó; XIV - Região Turística do Xingu (SETUR, 2019).

Figura 53 - Mapa dos Atrativos Naturais do Pólo Tapajós (2009)



Fonte: PARATUR (2009b, p. 97)

Os atrativos do Polo Tapajós foram hierarquizados pelo PDITS com valores de 0 a 3, correspondendo 0 à menor hierarquia e 3 à maior. A Flona Tapajós foi avaliada (no todo) com 2, o que significa que é considerada um “atrativo com traços excepcionais em um país, capaz de motivar uma corrente de visitantes nacionais ou internacionais, por si só ou em conjunto com outros atrativos” (PARATUR, 2009b, p. 99).

No Resumo Executivo do PDITS Polo Tapajós foi apontado um conjunto de 23 estratégias para o desenvolvimento do polo¹¹⁹ (PARATUR, 2009b). Nenhuma estratégia está relacionada com a Flona Tapajós ou mesmo direcionadas pra UCs, de um modo geral.

¹¹⁹ Elas são estruturadas em cinco grandes componentes: produto turístico; comercialização; fortalecimento institucional; infraestrutura e serviços básicos; e gestão ambiental (PARRATUR, 2009b)

Apesar disso, nas estratégias para se melhorar a competitividade do polo menciona-se a necessidade de se criar UCs e planos de manejo, sem maiores detalhes ou desdobramentos relacionados a essa proposição (PARATUR, 2009a).

A Flona Tapajós aparece como um dos diferenciais do polo, ligado ao município de Belterra:

Com relação ao Pólo Tapajós foram identificados como elementos diferenciais: a riqueza e a diversidade cultural, através dos eventos e manifestações culturais como o Sairé e a Festa do Borari, da gastronomia exótica, do artesanato tapajônico de origem indígena, aliados aos atrativos naturais com a grande diversidade de rios e igarapés, com destaque ao encontro do Rio Amazonas com o Rio Tapajós e a Vila de Alter do Chão, conhecida internacionalmente. Belterra é uma cidade com estrutura de uma Vila Norte Americana, fundada por Henry Ford, originária do ciclo da borracha. O Pólo possui Unidades de Conservação como a Reserva Extrativista Tapajós - Arapiuns, a **Floresta Nacional do Tapajós – FLONA**, representativa da grande biodiversidade faunística e florística da Região Amazônica, a Área de Proteção Ambiental de Alter do Chão e a Área de Proteção Ambiental de Aramaniá buscando o desenvolvimento sustentável da região. (PARATUR, 2009a, p. 31).

O PDITS enfatiza a necessidade de um plano de marketing para o polo. Esse documento está em fase de elaboração, estando no momento de realização de oficinas para validação de dois dos seis produtos (I - Plano de trabalho e II - Análise e diagnóstico da situação e do mercado potencial e definição de objetivos e estratégias) elaborados pela consultoria que está responsável por ele.

No ano de 2012 foi publicado o Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará - Plano Ver-o-Pará (2012-2020), que é, atualmente, o principal documento norteador do planejamento turístico estadual, que abrange os demais instrumentos de gestão, incluindo os PDITS.

O Plano Ver-o-Pará identificou o que denomina de Produtos Estrela para cada um dos seis polos: “são os produtos excepcionais e podem ser considerados ‘o melhor da experiência’ no destino. São produtos singulares que valem a viagem e devem ser utilizados como principais captadores de fluxo” (PARATUR, 2012a). Dentre os Produtos Estrela do Polo Tapajós está a Flona Tapajós (quadro 38).

Quadro 38 - Produtos estrela do Polo Tapajós

Produtos Estrela	Município
Floresta Nacional do Tapajós	Santarém/Belterra
Reserva Extrativista Tapajós- Arapiuns	Santarém
Comunidades ribeirinhas da Flona	Belterra
Círio Fluvial Noturno de Santo Antônio	Oriximiná
O encontro do Tapajós com o Amazonas	Santarém
Festa do Sairé	Santarém
Alter-do-Chão, praia e paisagem	Santarém
Artesanato cerâmico cultura tapajônica	Santarém
Conjunto arquitetônico e histórico Belterra	Belterra
Semana Santa, Encomendadores de Almas	Oriximiná

Fonte: Paratur (2012a, p. 80)

As proposições da Fase III – Planejamento Operacional do plano não determinam, todavia, o que deveria ser feito em cada polo, tratando-se de ações para a gestão do turismo no estado como um todo. O planejamento é estruturado em dois planos operacionais: de desenvolvimento e de marketing. Apenas no primeiro existem projetos voltados para as UCs (PARATUR, 2012b).

O Plano Operacional de Desenvolvimento está estruturado em três macroprogramas (Produtos, Qualidade e Competitividade), onde estão previstos o total de 45 projetos e 124 ações. Três projetos possuem ações voltadas para UCs do estado: P3 - Amazônia paraense: singularidade e diversidade na natureza; P10 - Parque Ambiental do Utinga; e P36 - Gestão integrada turismo e patrimônios do Pará. Em nenhum há ações direcionadas para a Flona Tapajós (PARATUR, 2012b).

De um modo geral, pôde-se perceber que a Flona Tapajós foi relativamente enfatizada no âmbito do Proecotur, pouco enfatizada no âmbito do PDITS Polo Tapajós, onde foi abordada como mais um dos atrativos, e desconsiderada no Plano Ver-o-Pará, o que demonstra que o governo estadual pouco tem considerado essa UC no seu planejamento turístico.

Verificou-se que a Setur-PA tem buscado participar das discussões e ações no âmbito das UCs estaduais, especialmente por meio da participação nos seus conselhos, atuando de modo mais direto no Parque Estadual do Utinga, por meio de contrato de gestão dos serviços de apoio ao uso público.

A Setur-PA intenciona avançar no tema de uso público das UCs com vistas à concessão dos seus serviços de apoio:

A Setur vem trabalhando na construção e aprovação de Leis específicas para utilização das UCs estaduais. Para tanto, as UCs devem seguir planos coerentes, valorizando e preservando o ecossistema amazônico, de modo que haja uma gestão participativa e colaborativa, estimulando, assim, investimentos públicos e privados, pois os fatos e as experiências de outros estados, nos mostram que o futuro da conservação das unidades pode estar diretamente relacionado à gestão do uso público dessas áreas e do aperfeiçoamento da gestão com base na "terceirização" das atividades de uso público, através das modalidades de autorização, permissão e concessão à iniciativa privada, sempre levando em consideração as particularidades de cada unidade e o objetivo maior de preservação dessas áreas para gerações futuras.¹²⁰

Por tratar-se de uma UC federal, a Flona Tapajós não tem sido priorizada nas ações diretas da Setur-PA, embora esteja em um dos polos prioritários para o desenvolvimento do turismo no estado do Pará. Não se percebeu grande articulação desse órgão com o ICMBIO e vice-versa.

No âmbito do município de Belterra, a gestão do turismo está sob responsabilidade da Divisão de Turismo, que está integrada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo (Semat). Uma servidora é responsável pelo tema e informou que já foram promovidos cursos de formação sobre turismo rural e manipulação de alimentos nessas comunidades. Não se identificou no relato dos demais entrevistados da pesquisa evidência de atuação específica da Semat na Flona Tapajós.

4.3.2. A operacionalização do turismo: o órgão gestor, as comunidades e os apoiadores

Atualmente, o ICMBIO controla e monitora o acesso terrestre às comunidades de São Domingos, Maguari e Jamaraquá, por meio de sua base que fica instalada na primeira. Grupos maiores com mais de 10 pessoas precisam solicitar autorização do órgão para acessar a área. Os visitantes que desejam visitar a zona de manejo florestal devem solicitar autorização do ICMBIO e da Cooperativa Mista da Flona Tapajós – Coomflona com pelo menos cinco dias de antecedência.

O ICMBIO não controla o acesso pelo rio, por não ter estrutura para tanto (atracadouro, embarcação etc.). O monitoramento do número de visitantes que chega por essa via é feito com o apoio dos comunitários que possuem pousadas, redários e restaurantes, por meio de formulário específico. Foi relatado por vários entrevistados o bom relacionamento do instituto com as comunidades.

¹²⁰ Técnico 01. Entrevista concedida ao autor em 05/06/2020, Belém - PA.

Além de ações próprias, o ICMBIO atua com parceiros que colaboram com a organização do uso público. Um exemplo recente disso é o apoio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) ao governo brasileiro, no âmbito da Parceria para a Conservação da Biodiversidade da Amazônia (PCAB), voltada para as UCs e biodiversidade da Amazônia¹²¹, que teve ações na Flona Tapajós (USDA, 2020).

Além do fortalecimento da capacidade institucional do ICMBIO para o manejo do uso público, os principais resultados dessa parceria na Flona Tapajós foram: melhoria nas trilhas das comunidades de São Domingos, Maguari, Jamaraquá (placas interpretativas) e da base de Terra Rica (quiosque e placas interpretativas); exposições interpretativas sobre a Flona no CAT de Alter-do-Chão; capacitação sobre interpretação ambiental (com kits de mochila interpretativa contendo material bilíngue); oficinas de construção e manutenção de trilhas; e materiais de interpretação sobre a UC para as escolas do entorno (USDA, 2020).

Está prevista, também, a estruturação de uma cooperativa ou agência comunitária de turismo, para que os próprios moradores possam operacionalizar a venda de pacotes de viagem para a Flona. O projeto está em discussão com a comunidade desde 2020 e já possui recurso destinado, porém, por conta do período de pandemia da Covid-19, ainda não foi implementado. A fala de um dos entrevistados da pesquisa demonstra a motivação do projeto:

[...] O comunitário depende muito das agências locais e regionais, então assim, eles mesmos não comercializam os pacotes turísticos, eles dependem do pessoal das agências aqui de Santarém, de Alter-do-Chão, e por isso que a gente tá atualmente trabalhando num projeto aí de se criar uma agência ou uma própria cooperativa, em parceria com a USAID e nossa equipe da sede lá do ICMBIO, pra que eles possam ter essa autonomia e protagonismo, ter mais renda. Mas também tem um desafio que é a própria comunidade saber fazer essa gestão das atividades, né? Porque são extrativistas, são ribeirinhos. Não dá pra transformar eles em empreendedores do dia pra noite. Eles têm a sua forma de ver o mundo, a sua cultura, então a gente tem esse desafio também.¹²²

Em 2010, foram repassadas, via Contrato de Concessão do Direito Real de Uso (CCDRU) duas áreas da Flona para a Federação das Organizações e Comunidades Tradicionais da Flona do Tapajós (FCFT), somando 76.925 hectares. A

¹²¹ As unidades de conservação brasileiras apoiadas pela iniciativa foram: Parque Nacional do Jaú, Parque Nacional de Anavilhanas, Parque Nacional da Amazônia, Floresta Nacional do Tapajós e Reserva Extrativista Marinha de Soure.

¹²² Técnico 02. Entrevista concedida ao autor em 06/11/2020, Santarém - PA.

primeira (58.140 hectares) corresponde a maior parte da zona populacional da UC. A segunda (18.785 hectares) destinada ao manejo florestal (ICMBIO, 2019a).

A finalidade do CCDRU é

assegurar as condições e os meios necessários à reprodução e melhoria dos modos e da qualidade de vida das populações extrativista ou cuja existência baseie-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais do imóvel objeto deste Contrato. (ICMBIO, 2010, p. 02)

Por conta disso, existem intenções do ICMBIO em celebrar termo de cooperação com a FCFT com fins a concessão dos serviços de uso público, uma vez que as áreas mais visitadas estão na zona populacional, área já contemplada na CCDRU. No caso da Flona é dispensado o chamamento público para celebração de parcerias, por tratar-se de comunidades tradicionais beneficiárias da UC. Entretanto, essa intenção ainda está no campo das consultas jurídicas internas do instituto e precisará ser amplamente discutida com todos os envolvidos, se for administrativamente viável.

Em relação ao fluxo de turistas, a maioria chega nessas comunidades por intermédio dos barqueiros da Associação de Turismo Fluvial de Alter do Chão (Atufa). Eles fazem viagens para uma infinidade de lugares na região, dentre os quais as comunidades da Flona, e ficam em um ponto de saída na orla de Alter do Chão, onde comercializam seus passeios. A relação deles com as comunidades consiste no traslado dos visitantes mediante contato prévio informando a quantidade de pessoas que irão.

As agências de turismo de Santarém operam de forma similar à Atufa. Ao visitar cinco agências nas proximidades da orla da cidade, no centro comercial e em um dos *shoppings centers*, identificou-se que quatro não vendem pacotes para a Flona. Apenas uma oferece esses serviços e inclusive foi indicação das outras quatro, as quais trabalham mais com pacotes emissivos ou com receptivo para Alter do Chão.

Uma operadora/agência de São Paulo atua diretamente na Flona Tapajós, especialmente na comunidade Maguari. Optou-se por descrevê-la pela peculiaridade do trabalho que ela desenvolve. A Vivalá é uma empresa que se define como um negócio social e opera viagens em UCs no Brasil, aliando o turismo de base comunitária com o voluntariado, o que denominam de volunturismo (VIVALÁ, 2021).

A referida agência elaborou metodologia própria, o Programa Universidade Vivalá, que oferece mentoria de forma contínua e gratuita 152 pequenos negócios nas

comunidades das UCs que visitam. O programa tem um ciclo de 02 a 03 anos que ao final é reiniciado. São dez módulos, estruturados em três arcos de operação, conforme figura 54. A cada módulo é elaborado plano de ação conjuntamente com os comunitários (VIVALÁ, 2021). Na Flona Tapajós eles estão no Arco Operacional.

Figura 54 - Arcos de formação do Programa Universidade Vivalá



Fonte: Vivalá (2021). Organizado pelo autor (2021).

Na fala de um dos entrevistados deste estudo, foi destacado que o intuito de criação do programa vai além do trabalho de voluntariado:

Mais do que fazer voluntariado enquanto se viaja, pra gente é mais interessante que seja um voluntariado contínuo. A gente entendeu ao longo do tempo que a geração de impacto leva tempo em qualquer área, seja na educação, seja ajudando na agricultura familiar, seja, enfim, em construção de casas dignas [...]. É muito importante essa continuidade. Tem que ter respeito e relacionamento com as comunidades.

Cerca de 10 a 20% das operações da Vivalá estavam voltadas para a Flona Tapajós no ano de 2019. Nas informações atualizadas do *site* da empresa pôde-se perceber que 50% das expedições já estão direcionadas para a Flona, durando entre cinco e nove dias. O programa de formação é executado na Comunidade Maguari pela empresa, em colaboração com os chamados volunturistas. A formação é aberta aos moradores de todas as comunidades da UC.

Existem ainda os turistas que chegam à Flona por conta própria, por via terrestre, geralmente em veículos próprios ou alugados. São os que moram nas cidades próximas e buscaram informações com outras pessoas que já viajaram para lá ou junto ao ICMBIO ou ainda em outras fontes na *internet*.

Quando o turista chega nas comunidades, independentemente do meio que utilizem, são os comunitários que prestam todos os serviços. Atuam como condutores nas trilhas, são proprietários das pousadas e redários, bem como dos restaurantes, que costumam estar associados a esses meios de hospedagem.

Em cada uma das três comunidades há uma associação de moradores e nela um coordenador de turismo, que se encarrega principalmente da organização do grupo de condutores local. São pessoas da comunidade, sobretudo homens, que participaram de algum dos cursos de capacitação ofertados para as comunidades, mas também há uma espécie de formação e estágio praticados internamente entre os condutores já formados e os aspirantes.

Os condutores atuam em forma de rodízio, que é organizado pelo coordenador de turismo da associação comunitária. Cada condutor cobra em média R\$ 100,00 para acompanhar grupos de até cinco pessoas, dobrando esse valor quando houver pernoite na floresta, em acampamentos rústicos localizados junto aos pontos mais distantes de cada trilha. O condutor retorna 20% desse valor para a associação, ficando com o restante para si.

O percentual destinado para a associação é aplicado na manutenção e implantação de novas estruturas nas trilhas, como mirante, deck para banho nos igarapés, corrimão em áreas com declividade etc. (mosaico da figura 55); para subsidiar mutirões voltados à manutenção das trilhas e de espaços coletivos, como a sede das associações e mesmo limpeza das vilas; mas também é utilizado para manutenção do microabastecimento de água da comunidade e outros fins coletivos aprovados pelos associados.

Figura 55 - Infraestrutura nas trilhas das comunidades: corda de apoio em área de declividade, deck para banho em igarapé e mirante



Fonte: Autor (2020)

Sobre esse trabalho voluntário, ele é realizado principalmente pelos condutores e não exclusivamente dedicado às trilhas. Essas ações costumam acontecer às quintas-feiras, que é uma espécie de dia oficial do voluntariado nessas comunidades.

Nas comunidades existem tanto pousadas quanto redários. São duas pousadas e três redários na comunidade de Jamaraquá, duas pousadas e dois redários em Maguari; e dois redários em São Domingos. As pousadas são principalmente de madeira e com quartos individuais/familiares (figura 56). Os redários são áreas coletivas, barracões cobertos e abertos ou semiabertos nas laterais, geralmente agregados às casas dos moradores (figura 57). Em ambos os casos são operados pela família que os construiu e costumam agregar serviço de alimentação para os visitantes.

Figura 56 - Pousada na comunidade Jamaraquá



Fonte: Autor (2020)

Figura 57 - Redário na comunidade São Domingos



Fonte: Autor (2020)

Diferente do trabalho dos condutores, no caso dos meios de hospedagem e serviço de alimentação não há repasse de percentuais das vendas para a associação, o que gera questionamentos, como se observa na fala dos entrevistados, que veem na construção de empreendimentos comunitários uma boa alternativa para essa questão:

Pra esse primeiro núcleo [São Domingos, Maguari e Jamaraquá] acho que o grande problema é o "cada um no seu quadrado", é a coisa ser muito individualizada, não ter um trabalho coletivo [...]. Então chega um turista ali, ele absorve aquele turista e ele quer oferecer tudo na comunidade, só ele que oferece. Só que ele tá oferecendo é a comunidade, não tá oferecendo a pousada dele. Tá oferecendo coisas que é da comunidade. Então esse é um grande problema a meu ver.¹²³

Quando a gente cria um restaurante comunitário, tu sabe o que a gente vai fazer? A gente vai agregar mais pessoas pra dentro pra se trabalhar, vai criar emprego praquelas pessoas que não tão [trabalhando]. Ele vai entrar lá dentro e vai ganhar o dinheiro dele, né? Porque enquanto tiver de família, eles não está repartindo, passando a porcentagem, não estão chamando os comunitários, estão pegando só da família pra trabalhar, isso não é lógico!¹²⁴

Além dos serviços mencionados, a comercialização do artesanato de látex é muito associada ao turismo. Na comunidade do Maguari funciona uma oficina coletiva de produção de couro ecológico, viabilizada no âmbito do Promanejo. São 14 famílias trabalhando coletivamente na confecção das peças, mediante construção de banco de horas de trabalho. As peças são comercializadas em Alter do Chão, Santarém e na comunidade, mas também enviadas para o sudeste do país e para a Europa. Os recursos financeiros auferidos com as vendas é repartido conforme o número de horas trabalhadas por cada família.

¹²³ Técnico 04. Entrevista concedida ao autor em: 09/11/2020. Santarém - PA.

¹²⁴ Liderança 01. Entrevista concedida ao autor em 10/11/2020. Belterra - PA.

Na loja de artesanato da comunidade do Jamaraquá, que trabalha mais com tecido emborrachado feito de látex (mais maleável que a técnica utilizada no couro ecológico), apesar de a fábrica ter sido viabilizada mediante projeto financiado por doador internacional e a loja ser patrimônio da associação, ou seja, coletivo, a receita da venda das peças vai integralmente para as respectivas artesãs que as produziram.

4.4. Considerações sobre a organização do Turismo na Flona Tapajós

Ao analisar a atuação dos sujeitos na organização do turismo na Flona Tapajós e os seus respectivos papéis, evidencia-se o fato de que a Setur-PA tem trabalhado a promoção turística e, em alguma medida, a estruturação física do Polo Tapajós e que essas ações estão mais focadas em Santarém e em Alter do Chão, de onde partem a maioria dos turistas que visitam a Flona. Entretanto, não existe um trabalho direcionado especificamente para a Flona, sendo a mesma tratada como mais um dos atrativos secundários do polo.

Em relação à área estudada, o ICMBIO atua no controle e monitoramento do acesso terrestre às comunidades de São Domingos, Maguari e Jamaraquá. Todavia, o acesso principal a essas comunidades é fluvial, o qual o instituto monitora parcialmente com apoio dos comunitários que prestam serviços de alimentação e hospedagem aos turistas.

O ICMBIO também promove cursos de formação para os comunitários e viabiliza alguma sinalização para as trilhas do setor norte da Flona, especialmente no ponto de partida de cada uma delas. Mais recentemente essas ações ocorreram no âmbito da parceria com a USAID.

Entretanto, o instituto não tem avançado nas ações voltadas para a interpretação e educação ambiental voltadas ao uso público da UC, trabalho que está hoje basicamente sendo executado pelos condutores, nas comunidades, sem muitos parâmetros ou monitoramento por parte do órgão e mediante cobrança de diária, o que limita esse serviço a quem possa pagá-lo.

Para além da base de controle do acesso na Comunidade de São Domingos, o ICMBIO não possui outra estrutura que possa apoiar as atividades de uso público naquele setor da Flona, a exemplo de um centro de visitação, que cumpriria importante papel na contextualização para os visitantes sobre a UC e sua relação com o SNUC.

A Atufa e as agências de turismo têm seu papel resumido a levar os turistas interessados para a Flona. A primeira é responsável por maior parte desse fluxo. Dentre as agências, uma tem colaborado com a organização de pequenos negócios voltados para o atendimento ao turista, por meio do voluntariado associado à prática do turismo.

Ao tempo que essa iniciativa retroalimenta os interesses da empresa sobre a exploração turística da Flona, melhorando a prestação dos serviços que apoiam a atividade, ela também proporciona uma experiência diferente do turismo convencional para esses turistas/voluntários, do ponto de vista da vinculação deles com a comunidade e com o contexto da Flona.

Mas talvez o ponto central dessa proposta que merece destaque nas análises aqui empreendidas é a articulação e continuidade das ações. Não se toma aqui o caso da empresa, em si, mas essa característica, pois é essa falta de articulação e continuidade nas ações que tem dificultado maiores avanços da gestão do turismo, e do uso público como um todo, na Flona.

Um desses exemplos de descontinuidade é a atuação do Projeto Saúde e Alegria (PSA), que nessas comunidades teve atuação principalmente no final dos anos 90 e início dos anos 2000, especialmente no âmbito do Promanejo, mas não somente deste, e que colaborou muito com a organização inicial dessas comunidades em prol do modelo de Turismo de Base Comunitária (TBC). Hoje o PSA atua na organização de outra comunidade: Jaguarari.

Não houve um aprofundamento nos motivos dessa descontinuidade, mas dois fatores ficaram evidentes nas falas dos entrevistados: um é a percepção da ONG de que as comunidades já estavam aptas a conduzir as atividades e outro é que parte das comunidades não estava aderindo aos princípios do TBC. Acredita-se que a soma desses fatores seja o motivo central.

Notou-se que mesmo sendo chamado de TBC pela maioria das pessoas que referenciam/indicam a Flona para visitação, bem como pelos próprios comunitários, a organiza o nas comunidades de São Domingos, Maguari e Jamaraquá tem apenas alguns aspectos desse modo de gestão do turismo, tomando-se por referência as concep es de Costa Novo (2011), Irving (2009), e Sansolo e Bursztyn, (2009).

Foi possível perceber que a depender do tipo de serviço que prestam aos turistas,   praticada ou não a reversão de parte dos benefícios para a comunidade

como um todo, o que inclusive gera questionamentos internos e, também, de apoiadores externos.

O trabalho dos condutores, por exemplo, está dentro dos princípios do TBC, pois existe a clara destinação de parte da arrecadação para a associação reverter em causas coletivas, além do engajamento deles nos mutirões semanais. Já no caso dos empreendimentos familiares (hospedagem e alimentação) fica mais claro o caráter privado, restringindo-se os recursos financeiros obtidos aos seus proprietários. No caso das lojas de artesanato, muito embora essas funcionem em espaços coletivos, também a apropriação dos recursos é individual.

Essa construção e amadurecimento da coletividade dessas comunidades em relação à organização da atividade turística é um ponto sensível no bom andamento do turismo no setor norte da Flona Tapajós, pois as intenções dos comunitários, em estruturar uma agência comunitária, e a do órgão gestor, em conceder os serviços à Federação que congrega as associações comunitárias, precisam dessa base para serem implementadas.

Outro aspecto que precisa ser ressaltado é que, na Flona Tapajós, o uso público está centrado basicamente no turismo. Tanto no desenvolvimento dessa atividade quanto das outras relacionadas com o uso público seria necessário se trabalhar a interpretação e a educação ambiental direcionada para os visitantes da UC, campo no qual o órgão tem conseguido avançar pouco.

Um exemplo de avanço nesse sentido são as ações com apoio da USAID junto aos condutores, mas além de ser pontual, esse trabalho não é monitorado e não existe centro de visitação ou outra estrutura física que contribua com a qualificação da experiência do visitante, fazendo com que o turismo não cumpra a sua finalidade em relação ao Uso Público da UC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o primeiro parque brasileiro criado, em 1937, o Parque Nacional de Itatiaia, o turismo se faz presente na concepção dessas áreas. Porém, foi o Código Florestal de 1965 que institucionalizou, na legislação ambiental nacional, a destinação delas para a visitação pública - além da preservação e da finalidade científica -, ratificando aquilo que já estava grafado nos objetivos de criação de diversos parques há quase três décadas.

Dois aspectos muito marcantes acompanharam a criação dos primeiros parques brasileiros, que segundo Diegues (2018) foram modelos importados dos Estados Unidos, são eles: (1) a determinação de exclusão da população residente na área, por meio de desapropriação de seus lotes; e (2) a ênfase à atividade turística como uma das motivações para a sua criação.

Esse fato, aliado a possibilidade de cobrança de ingresso a visitantes nesses parques, representou uma mudança, na qual as pessoas passariam a frequentar essas áreas na condição de visitantes. Com isso, ao invés de moradores, essas UCs passam a admitir prestadores de serviços e os visitantes começam a ser vistos/tratados como clientes efetivos ou em potencial.

Nesse sentido, ao se incorporar os valores do pensamento preservacionista na legislação brasileira voltada para a proteção dessas áreas, propiciou-se a institucionalização de um novo espaço para a atuação do mercado: o da exploração econômica da atividade de visitação em UCs.

Diante da natureza transformada em produto turístico, cria-se uma condição em que as populações, que habitam o interior (ainda que “irregularmente”) e o entorno dessas áreas, passam a ter de lidar e adaptar-se a esse novo contexto, ou explorando de uma nova maneira a natureza, a partir da atividade turística, ou sendo exploradas por terceiros que exploram a atividade na UC, isso quando essas populações não são remanejadas, seja de forma direta ou por inanição.

Com isso, entre o desejado sucesso dos parques americanos e as restrições à moradia e à realização de atividades produtivas impostas pela legislação brasileira, o turismo ficou oficialmente cravado como um novo paradigma para o desenvolvimento das UCs.

A influência dessa ideia é tão presente na relação entre as UCs e o turismo que desde o primeiro regulamento de parques, de 1979, até o último roteiro

metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo, publicado pelo ICMBIO no ano de 2018, a visitação está assegurada como possibilidade no zoneamento e nos programas de manejo de UCs.

A visitação também é assegurada pela Lei do SNUC, estando dentre os seus objetivos e sendo admitida em todas as 12 categorias de manejo de UC que o compõem, respeitando os objetivos de criação e determinações do plano de manejo de cada uma delas.

É fundamental salientar que a visitação não se restringe aos turistas. Ela abrange estudantes em práticas acadêmicas, moradores do entorno em suas práticas esportivas, de contemplação da natureza, banho de mar/rio/cachoeira e outras atividades de lazer ou práticas espirituais. Por esse motivo, as ações de manejo voltadas à visitação devem ser pensadas para todos esses sujeitos.

Em termos de Amazônia Legal, o Proecotur foi a primeira política pública de turismo a colocar as UCs em um papel central no desenvolvimento da atividade. Entretanto, o programa não avançou além de sua fase diagnóstica (fase I). Depois dele, não houve nenhuma política dessa natureza para a região.

De modo geral, o que se notou com a análise das principais políticas públicas de turismo voltadas para a Amazônia Legal, desde a década de 1970, é que elas são descontínuas e cada nova política se apresenta como se fosse a primeira, ou seja, não se aproveitam as informações e tampouco se gera aprendizado a partir das anteriores.

Essa descontinuidade está traduzida nos números, que mostram que, atualmente, 2% do fluxo de turistas internacionais e 12% do fluxo doméstico chegam à Amazônia Legal, vindos basicamente de países vizinhos (fronteiriços) no primeiro caso e em um fluxo intrarregional no segundo.

Em relação às UCs, os dados apresentados pelo ICMBIO (2020) mostram que apenas 4% do fluxo de visitantes de UCs federais do país se deu na Amazônia Legal. Embora esses números representem apenas uma porção das UCs, e em que pese todas as dificuldades para monitorar de modo preciso a visitação por parte do órgão gestor, essas informações ainda dizem bastante sobre o quanto essas políticas não alcançaram de modo efetivo esses territórios.

Como nos lembra Cruz (2001), não é uma política setorial que vai resolver os problemas estruturais de uma região, o que nos faz compreender que além de contínuas, essas políticas precisam estar articuladas a outras políticas territoriais.

Nesse contexto, a partir dos estudos de caso empreendidos identificou-se que o turismo em UCs da Amazônia Legal tem se organizado a partir dos seguintes sujeitos: órgãos estaduais de turismo; prefeituras, sobretudo por meio de suas secretarias de turismo e meio ambiente; órgãos gestores das UCs; condutores/guias; agências de turismo; meios de hospedagem e alimentação, muitas vezes integrados; algumas comunidades; e ONGs.

Os órgãos estaduais responsáveis pela gestão do turismo estão atuando principalmente com a promoção turística dos polos/regiões que compreendem essas UCs, com níveis diferentes na ênfase destas, a depender da composição dos atrativos turísticos daquele polo. Eles também articulam cursos de formação, porém de forma pontual e direcionados para o polo/região como um todo, com algumas interseções nessas UCs.

As prefeituras das cidades onde se localizam as áreas estudadas têm pouca atuação sobre as UCs e quando atuam é, geralmente, apoiando atividades do órgão gestor. Essas prefeituras reclamam da pouca participação na arrecadação de recursos provenientes do turismo - que geralmente são capturados pelas cidades com maior infraestrutura próximas às UCs - e buscam mecanismos para fazê-lo.

Os órgãos gestores das UCs têm conseguido algum avanço na normatização da atividade de uso público, mas conseguem controlar/monitorar a atividade apenas parcialmente, tanto territorialmente quanto em relação à exatidão dessas informações, apresentando como motivo principal a falta de pessoal e infraestrutura para realizá-lo.

Os órgãos gestores promovem, também, a oferta de cursos de formação e realizam algumas intervenções físicas pontuais, especialmente de sinalização, nas trilhas e demais pontos de visitação da UC, algumas vezes por meio de parcerias e outras vezes com recursos próprios.

Os órgãos gestores não têm conseguido avançar nas ações de interpretação e educação ambiental direcionadas para os visitantes, nem estruturar centros de visitantes que possibilitem, ainda que parcialmente, esse contato com o contexto da UC e entorno, o que faz com que o objetivo maior do uso público da UC não esteja sendo cumprido.

A saída buscada por eles é a concessão dos serviços de apoio a visitação a terceiros, sejam esses terceiros do setor privado ou organizações da sociedade civil que congreguem as populações locais. Diante da estrutura de gestão disponível para

o manejo das UCs, acredita-se que, mesmo avançando nas concessões, esses órgãos teriam problemas em gerenciar esses processos.

Essa ausência de geração dos conteúdos que contextualizem a visita ao ambiente da UC, por parte dos órgãos ambientais, juntamente com as mobilizações locais em prol da geração de renda a partir da atividade, têm fortalecido os grupos de condutores e guias que atuam nas UCs, o que supre parcialmente a referida ausência, mas limita o acesso a esse conteúdo àqueles que possam pagar por ele. Porém, como o uso público das UCs tem se realizado basicamente a partir do turismo, essa relação acaba sendo naturalizada.

As agências de turismo ou organizações locais de prestadores de serviço de transporte são os principais responsáveis por levar os turistas para essas UCs, com ações pontuais em melhorias de acesso ou da qualidade dos demais serviços prestados aos visitantes, ações essas que retroalimentam a sua atuação. Os meios de hospedagem e de alimentação não atuam para além da prestação dos seus respectivos serviços.

Algumas comunidades que estão buscando se organizar em prol do turismo de base comunitária, ainda o fazem de modo parcialmente coletivo - ou por arranjos próprios que construíram ao longo do tempo ou por estar em momento inicial de organização -, o que favorece a apropriação dos recursos advindos da visitação de modo individualizado.

No caso das ONGs, só se identificou a atuação delas na Floresta Nacional do Tapajós. Apesar de terem sido fundamentais nos primeiros momentos de organização das comunidades estudadas e ainda gerarem aportes importantes para essas comunidades, seja a partir de cursos de formação ou de implantação de estruturas físicas, percebe-se que sua ação não é contínua, pois depende da captação de recursos junto a projetos/programas ou mecanismos de doação.

Diante disso, corroboramos aqui a tese de que a organização do turismo em UCs na Amazônia Legal tem acontecido a partir de ações desarticuladas entre o governo, a sociedade civil e o setor privado, o que tem ocasionado o não cumprimento do papel da atividade em relação ao uso público da UC. Esse papel está previsto tanto em normativa (Ibama/GTZ, 1996), a qual o direciona para a promoção do conhecimento da UC em seu contexto e em relação ao SNUC; quanto é debatido em âmbito acadêmico, conforme Sansolo (2020), para quem o Uso Público deve servir de instrumento para que o visitante compreenda os significados da UC, dos seus

atributos naturais, sociais e culturais, bem como a sua importância para o contexto no qual está inserido.

Em relação ao PE Jalapão, como vimos, o Uso Público está servindo aos turistas, ou seja, pessoas que dispõem de tempo e de condições financeiras para subsidiar o seu lazer; e aos prestadores de serviço (operadoras, agências, guias de turismo, condutores locais, lojas de artesanato, meios de hospedagem e de alimentação). O governo e os outros atores sociais (que não os turistas e prestadores de serviço) estão à margem da atividade, que se encaminha sob um viés muito mais econômico do que de cumprimento da função do uso público da UC.

Em relação a Flona Tapajós, a situação é similar e, apesar de uma maior participação das comunidades na prestação dos serviços de apoio a visitação, e de uma reversão coletiva parcial dos recursos financeiros advindos da atividade, também o público beneficiado com a visitação à UC tem sido basicamente os turistas e o enfoque sobre a atividade de Uso Público é também econômico.

O que se evidencia com isso é que, em suas ausências em relação a gestão do uso público nessas UCs, o Estado está gerando oportunidades de negócios para o setor privado – que tem explorado turisticamente as UCs -, sem conseguir garantir que outros papéis do turismo se cumpram nessas áreas, como o da promoção do conhecimento sobre essas áreas e os seus respectivos significados.

Seria fundamental criar condições para que a atividade turística em UCs colaborasse para o fortalecimento o SNUC, sensibilizando ativamente os turistas para a importância da conservação ambiental como agenda individual e coletiva, não apenas no sentido de manutenção da integridade do meio físico desses espaços, mas de uma atitude positiva e propositiva dessas pessoas em sua relação com o meio ambiente como um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAEPM - ASSOCIAÇÃO DE ARTESÃOS EXTRATIVISTAS DO POVOADO MUMBUCA. **Relatório Técnico Costurando o Turismo de Base Comunitária e a Valorização da Cultura Tradicional em Mumbuca**. Mateiros: AAEPM, 2019. 08 p.

ADETUC - AGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO, CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA. **Relação das Agências de Turismo do Estado do Tocantins**. Palmas: Adetuc, 2019a.

ADETUC - AGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO, CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA. **Relação de Guias de Turismo do Estado do Tocantins**. Palmas: Adetuc, 2019b.

ADVENT INTERNATIONAL. **Who WE Are**. Disponível em: <https://www.adventinternational.com/about/>. Acesso em: 03 maio. 2021.

AIT. **Roteiros**. Disponível em: www.aitoperadora.com.br/. Acesso em: 10 maio 2019.

ALFREDO, Anselmo. Geografia do Turismo: a crise ecológica como crítica objetiva do trabalho: O turismo como “ilusão necessária”. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 37-62, Dez. 2001.

AMAZONASTUR – EMPRESA ESTADUAL DE TURISMO DO AMAZONAS. **Conheça o Amazonas**. Manaus: AMAZONASTUR, 2019. Disponível em: <http://www.amazonastur.am.gov.br/>. Acesso em: 12 maio 2019.

AMBIENTAL TURISMO. **Destinos**. Disponível em: www.ambiental.tur.br/. Acesso em: 10 maio 2019.

ANAC - AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Base de dados estatísticos do transporte aéreo**. Anac, 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/microdados>. Acesso em: 3 set. 2020.

ARAÚJO, Marcos Antônio Reis. **Unidades de Conservação no Brasil: da República à gestão de classe mundial**. Belo Horizonte: SEGRAC, 2007. 272p.

BARBOSA, Helena Doris de Almeida; CAMPOS, Raul Ivan Raiol de. Experiências de turismo em unidades de conservação em áreas haliêuticas no Estado do Pará/Amazônia. **Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, Santa Cruz de Tenerife, v. 15, n. 4, p. 823-839. 2017.

BECKER, Bertha Koiffmann. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 172 p.

BECKER, Bertha Koiffmann. **Levantamento e Avaliação da Política Federal de Turismo e seu Impacto na Região Costeira**. Brasília, DF: PNMA, 1997.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGC, 2006. 176 p.

BRASIL. Decreto Federal Nº 84.017, de 21 de setembro de 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 set. 1979. Seção 1, p. 13785.

BRASIL. Decreto N. 1.713, de 14 de junho de 1937. Cria o Parque Nacional de Itatiaia. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jun. 1937. Seção 1, p. 13141.

BRASIL. Decreto N. 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 fev. 1934. Seção 1, p. 2882.

BRASIL. Decreto N.º 73.684, de 19 de fevereiro de 1974. Cria a Floresta Nacional do Tapajós, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 fev. 1974. Seção 1, p. 1987

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 ago. 2002. Seção 1, p. 9.

BRASIL. Decreto Nº 85.050, de 18 de agosto de 1980. Promulga o Tratado de Cooperação Amazônica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 ago, 1980b. P. 16470

BRASIL. Decreto-Lei Nº 1.035, de 10 de janeiro de 1939. Cria o Parque Nacional do Iguaçu. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 1939a. Seção 1, p. 867.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 1.822, de 30 de novembro de 1939. Cria do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 dez. 1939b. Seção 1, p. 27736.

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)**: 1972-1974. Brasília: Brasil, 1971. 77p.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)**: 1975-1979. Brasília: Brasil, 1974. 149p.

BRASIL. **III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)**: 1980-1985. Brasília: Brasil, 1980a. 101p.

BRASIL. Lei Federal n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei N.º 4.771 de 15 de setembro de 1965. Institui o Novo Código Florestal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 set. 1965. Seção 1, p. 9529.

BRASIL. Lei Nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 dez, 1977. P. 017665.

BRASIL. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas**. Decreto Nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Brasília-DF, abr. 2006.

BRAZTOA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS OPERADORAS DE TURISMO. **Associados Braztoa**. 2019. Disponível em: <http://braztoa.com.br/>. Acesso em: 13 mar 2019.

BRT. **Destinos**. Disponível em: <https://www.brtoperadora.com.br/>. Acesso em: 10 maio 2019

CAETANO, Antonio Cesar; GOMES, Beatriz Nascimento; JESUS, Josângela da Silva; GARCIA, Lílian Miranda; REIS, Serena Turbay dos. **Interpretação Ambiental nas Unidades de Conservação Federais**. Brasília: ICMBIO/MMA, 2018. 73 p.

CEAPS – CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS DE PROMOÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL. **Floresta Ativa Tapajós**: plano de trabalho. [Santarém]: CEAPS, 2018.

CNUC - CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Tabela consolidada das Unidades de Conservação**. Brasília, DF: CNUC/MMA, 2020. Disponível em: www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs.html. Acesso em 18 jul. 2020.

COPEJ – CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE ESTADUAL DO JALAPÃO. **Plano de Ação Copej 2019-2021**. Mateiros: Copej, 2019. 01 p.

COSTA NOVO, C. B. M. **Turismo Comunitário na Região Metropolitana de Manaus (AM)**: caracterização e análise crítica. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Desenvolvimento desigual e turismo no Brasil. **Confins [Online]**, v. 36, n, p. 1-15. 2018.

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

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Política de Turismo e Território**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

DETUR-RR – DEPARTAMENTO DE ESTADO DO TURISMO DE RORAIMA. **Guia Turístico**. Boa Vista: DETUR-RR, 2019. Disponível em: <http://www.turismo.rr.gov.br/index.php/legislacao/guia-turistico>. Acesso em: 12 maio 2019.

DIEGUES, Antônio. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 6. ed. São Paulo: HUCITEC; NUPAUB/USP, 2008.

DOUROJEANNI, Marc Jean, PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Biodiversidade: a Hora Decisiva**. 2. ed. Curitiba: UFPR, 2007.

DUBRA, Pedro Iva. Sons da floresta ecoam em São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jun. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1507200210.htm>. Acesso em: 28 abr. 2021.

DUDLEY, N. Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN, 2008.

EMBRATUR - INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO. **Diretrizes para uma Política Nacional do Ecoturismo**. Brasília, DF: Embratur, 1994. 48p.

ESPÍNOLA, Rafaella Soares; Castro, Vivian Maitê. Ecoturismo e gestão participativa em Áreas Protegidas: o caso da Floresta Nacional do Tapajós (PA). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.5, n.2, pp.281-296, maio/ago. 2012.

FIPE - FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico do Brasil – 2010/2011 (Relatório Executivo)**. São Paulo: Fipe, 2012. 153 p.

FLOT VIAGENS. **Destinos**. Disponível em: www.flot.com.br/FLOTViagens. Acesso em: 10 maio 2019.

FONSECA, J.M.A.A; RODRIGUES, W. Avaliação da eficácia do PROECOTUR no Polo Turístico do Jalapão (TO). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.8, n.5, pp.652-666, nov./2015 – JAN./2016.

FREEWAY. **Destinos**. Disponível em: <https://freeway.tur.br/>. Acesso em: 29 jun. 2019.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazônias**. 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2015. 178p.

HOLANDA, Luciana Araújo. Empresarização do turismo de base comunitária. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 249-262, ago. 2016.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia – ProManejo**: em execução. Manaus: Ibama, [2001. 25 p. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/10D00457.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Plano de Manejo da Floresta Nacional do Tapajós**: volume I – informações gerais. Brasília, DF: Ibama, 2004. 350 p.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS; MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano de Manejo da Floresta Nacional do Tapajós**. Brasília, DF: IBAMA; MMA, 2004. 580 p.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS; GTZ - DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT. **Roteiro Metodológico para a Elaboração de Plano de Manejo em Unidades de Conservação de Uso Indireto**. Brasília: IBAMA/GTZ, 1996. 64 p.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Roteiro Metodológico de Planejamento**: Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas. Brasília: Ibama, 2002. 136 p.

IBDF - INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLRORESTAL; FBCN - FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA. **Plano de Manejo do Parque Nacional de Itatiaia**. Brasília, DF: IBDF/FBCN, 1982. 202 p.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Amazônia Legal**. 2021a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=saiba-mais>. Acesso em: 09 mar 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **IBGE Cidades**. 2021b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 3º trimestre - Ano 2019**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=28243&t=resultados>. Acesso em: 03 mar 2021.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa Nº 01, de 18 de setembro de 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de

Manejo Participativo de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 2007. Seção 1, p. 101-102.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa Nº 08, de 18 de setembro de 2008. Estabelece normas e procedimentos para a prestação de serviços vinculados à visitação e ao turismo em Unidades de Conservação Federais por condutores de visitantes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 set. 2008. Seção 1, p. 77.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa Nº 31, de 17 de janeiro de 2013. Estabelece diretrizes, normas e procedimentos para o processo de revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2013. Seção 1, p. 54.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa Nº 07, de 21 de dezembro de 2017. Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 2017. Seção 1, p. 162.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa Nº 05, de 01 de junho de 2018. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos administrativos para o monitoramento da visitação em unidades de conservação federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 jun. 2018b. Seção 1, p. 43.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Parques do Brasil: visitar é proteger! Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2018-2020**. Brasília: ICMBIO, 2018c.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais**. Brasília: ICMBIO, 2018a. 208 p.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Monitoramento da visitação em Unidades de Conservação Federais: resultados de 2019 e breve panorama histórico**. Brasília-DF: ICMBIO, 2020.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Concessão nos Parques**. Disponível em: <

<https://www.icmbio.gov.br/portal/visitacao1/unidades-abertas-a-visitacao/10758-concessao-nos-parques>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE; MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo de Florestas Nacionais**. Brasília: ICMBIO/MMA, 2009. 57 p.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE; MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Roteiro Metodológico para Manejo de Impactos da Visitação com Enfoque na Experiência do Visitante e na Proteção dos Recursos Naturais e Culturais**. Brasília: ICMBIO/MMA, 2011a. 88 p.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE; MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Diretrizes para Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação - Encea**. Brasília, DF: ICMBIO/MMA, 2011b. 48 p.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE; MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Turismo de Base Comunitária em Unidades de Conservação: princípios e diretrizes**. Brasília: ICMBIO/MMA, 2018b. 12 p.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães**. Chapada dos Guimarães: ICMBIO, 2009. 250 p.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Plano de Manejo do Parque Nacional de Anavilhanas**. Novo Airão: ICMBIO, 2017. 401 P.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Plano de Manejo da Floresta Nacional do Tapajós: diagnóstico**. ICMBIO: [Santarém], 2019a]. v. 1.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Plano de Manejo da Floresta Nacional do Tapajós: planejamento**. ICMBIO: [Santarém], 2019b]. v. 2.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Painel Dinâmico de Informações**. Brasília-DF, 2021. Disponível em:

http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true. Acesso em: 02 maio. 2021.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Contrato de Concessão de Direito Real de Uso N.º 16, de 27 de agosto de 2010. Brasília-DF: ICMBIO, 2010.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Visite as Unidades de Conservação**. Brasília-DF: ICMBIO, 2019. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/visitacao1/visite-os-parques>. Acesso em 14 maio 2019c.

IDSM - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MAMIRAUÁ. **Plano de Gestão Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá**: Tefé: IDSM, 2010. 235 p.

IRVING, Marta de Azevedo. Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível? *In*: BARTHOLO, Roberto; SAN SOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan. **Turismo de Base Comunitária**: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009. P. 108-121.

IRVING, Marta de Azevedo; RODRIGUES, Camila G. de Oliveira; NEVES FILHO, Nilton de. Construindo um modelo de planejamento turístico de base comunitária: um estudo de caso. *In*: IRVING, Marta de Azevedo; AZEVEDO, Julia. **Turismo**: o desafio da sustentabilidade. São Paulo: Futura, 2002.

ISA - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/#pesquisa>. Acesso em: 10 dez. 2020.

LITORAL VERDE. **Destinos**. Disponível em: www.litoralverde.com.br. Acesso em: 10 maio 2019.

MALDONADO, Carlos. O turismo rural comunitário na América Latina: gênese, características e políticas. *In*: BARTHOLO, Roberto; SAN SOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan. **Turismo de Base Comunitária**: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009. P. 25-44.

MANGELLI, Laísa. Amazônia Mundi convida público a viver experiências inesquecíveis na floresta. **Ecós**, São Paulo, 2015]. Disponível em: <http://ecossocioambiental.org.br/2014/01/13/amaznia-mundi-convida-pblico-a-viver-experincias-inesqueceveis-na-floresta/>. Acesso em: 28 abr. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MATEIROS. Lei Nº 1734, de 04 de junho de 2019. Estabelece a obrigatoriedade da presença do Condutor Ambiental Local ou Guia de Turismo nos atrativos turísticos naturais localizados no Município de Mateiros. **Diário Oficial do Município de Mateiros**, Poder Executivo, Mateiros, TO, 04 jun. 2019. N.º 188.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados Após o II PND**. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz Queiroz, Universidade de São Paulo, 2002. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-08012003-110722/publico/patricia.pdf>. Acesso em 02 mar. 2021.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 41-64, jan./jun. 2006.

MELLO, Neli Aparecida de. **Políticas Territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006. 412 p.

MENEZES, Thais Zucheto de. **Cruzeiros de Luxo no Rio Amazonas**: da regulação ao uso cooperativo do território. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MERCADANTE, Mauricio. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, A. H., **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. P. 190-231.

MGM. **Destinos**. Disponível em: www.mgmoperadora.com.br. Acesso em: 10 maio 2019.

MICT - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E DO TURISMO; INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO. **Política Nacional de Turismo 1996 – 1999**: principais diretrizes, estratégias e programas. Brasília, DF: MICT/Embratur, 1996. 54 p.

MMA – MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE. **Agenda de Concessões**. Brasília – DF, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/agenda-de-concessoes>. Acesso em: 01 maio. 2021.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. **Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal - Proecotur**: carta-consulta. Brasília, DF: MMA, 1997. 27p.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. **Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal - Proecotur**: propostas de pré-investimento. Brasília, DF: MMA, 1998. 227p

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. **Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira**. Brasília, DF: MMA, 2009b. 134p.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. **Painel Unidades de Conservação Brasileira**. Brasília, DF: 2021a. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjUxMTU0NWVtODkyNC00NzNiLWJiNTQ0NGI3NTI2NjliZDkzliwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBINyJ9>. Acesso em: 06 fev. 2021.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. **Relatório Parametrizado de Unidades de Conservação**. Brasília, DF: 2021b. Disponível em: <http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeFormularioPortal>. Acesso em: 12 mar. 2021.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Diagnóstico da Oferta Turística Potencial e Efetiva na Amazônia Legal**. Brasília, DF: MMA, 2009a. 128p.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação**. Brasília, DF: MMA, 2006. 61 p.

MORE, Thomas A.; MANNING, Robert E. **The Public Functions of Parks and Protected Areas**. In: Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 2. 2004. Disponível em: <<http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2004/mwp002.htm>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

MOSELEY, John; THELEN, Kyran; MILLER, Kenton. **National Parks Planning: a manual with annotated examples**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1978. 42 p.

MPO - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. **Estratégias para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal**. Brasília, DF: MPO/MMA, 1997. 18p.

MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. **Amazônia Legal**. Brasília, DF: MTUR, 2019. Disponível em: <http://amazonialegal.turismo.gov.br/>. Acesso em 14 maio 2019.

MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. **Anuário Estatístico de Turismo - 2020**. V. 47. Brasília, DF: MTUR, 2020a. 240 p.

MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. **Glossário do turismo**: compilação de termos publicados por Ministério do Turismo e Embratur nos últimos 15 anos. 1. ed. Brasília, DF: MTUR, 2018a. 44p.

MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. **Perfil da demanda turística internacional - Motivos da viagem - 2015-2019**. Brasília, DF: MTUR, 2020b. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-54-03/demanda-tur%C3%ADstica-internacional.html>. Acesso em: 04 mar 2021.

MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo 2003 – 2007: Diretrizes, Metas e Programas**. Brasília, DF: MTUR, 2003. 48p.

MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo 2007 – 2010**. Brasília, DF: MTUR, 2007. 83p.

MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo 2013 – 2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil**. Brasília, DF: MTUR, 2013. 115p.

MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo 2018 – 2022: mais emprego e renda para o Brasil**. Brasília, DF: MTUR, 2018b. 160p.

MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. **Prestadores de Serviço Turístico**: meios de hospedagem. 2021a. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/cadastur-04>. Acesso em: 09 abr. 2021.

NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros. **Políticas públicas de ecoturismo e participação**: a trajetória do PROECOTUR no pólo Belém/Costa Atlântica. 2009. Dissertação (Mestrado Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. **Desenvolvimento de Modelos de Gestão de Unidades de Conservação, por meio de Parceria Público-privada, com a Otimização de Recursos de Compensação Ambiental, Royalties, Arrecadação Própria e Fundos Ambientais**: D-1 Estudos de Modelos de Gestão. Palmas: Naturatins, 2019c]. 47 p.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. **Desenvolvimento de Modelos de Gestão de Unidades de Conservação, por meio de Parceria Público-privada, com a Otimização de Recursos de Compensação Ambiental, Royalties, Arrecadação Própria e Fundos Ambientais**: D-6 Estudos de Viabilidade Financeira. Palmas: Naturatins, 2019d]. 18 p.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. **Desenvolvimento de Modelos de Gestão de Unidades de Conservação, por meio de Parceria Público-privada, com a Otimização de Recursos de Compensação Ambiental, Royalties, Arrecadação Própria e Fundos Ambientais**: D-11 Arranjos Institucionais. Palmas: Naturatins, 2019e]. 39 p.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. **Desenvolvimento de Modelos de Gestão de Unidades de Conservação, por meio de Parceria Público-privada, com a Otimização de Recursos de Compensação Ambiental, Royalties, Arrecadação Própria e Fundos Ambientais**: D-14 Estudo de Caso Parque Estadual do Jalapão. Palmas: Naturatins, 2019f]. 18 p.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Dunas do Jalapão batem recorde de visitação. **Naturatins**, Palmas, 08 out. 2018. Disponível em: <https://naturatins.to.gov.br/noticia/2018/10/8/dunas-do-jalapao-batem-recorde-de-visitacao/>. Acesso em: 02 fev. 2019.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Instrução Normativa Nº 01, de 05 de junho de 2013. Dispõe sobre diretrizes para uso público nas Unidades de Conservação de Proteção Integral administradas pelo Instituto Natureza do Tocantins - NATURATINS. **Diário Oficial [do] Estado do Tocantins**, Pode Executivo, Palmas, TO, 10 jun. 2013. N.º 3.891.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Instrução Normativa Nº 04, de 09 de julho de 2019. Regulamenta o uso de imagens de unidades de conservação estaduais. **Diário Oficial [do] Estado do Tocantins**, Pode Executivo, Palmas, TO, 10 jul. 2019a. N.º 5.395.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. **Lista de Guias/Condutores Autorizados**. Palmas: Naturatins, 2019h.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. **Lista de Guias/Condutores Autorizados**. Palmas: Naturatins, 2021c.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. **Plano de Manejo do Parque Estadual do Jalapão**. Palmas: Naturatins, 2003. 204 p.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. **Plano de Manejo do Parque Estadual do Jalapão: Uso Público**. Palmas: Naturatins, 2004. 150 p.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Portaria n.º 042, de 26 de janeiro de 2016. Adota medidas que visam a conservação e proteção do pato mergulhão (*Mergus octosetaceus*) na região do Jalapão, estado do Tocantins. **Diário Oficial [do] Estado do Tocantins**, Pode Executivo, Palmas, TO, 29 jan. 2016. N.º 4.550.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Portaria N.º 120 de 08 de outubro de 2020. Estabelece os procedimentos necessários para emissão da Autorização para Realização de Atividade de Uso Público e para a prestação de serviços de condução de visitantes nas Unidades de Proteção Integral e nas Áreas Públicas das demais Unidades de Conservação do Estado do Tocantins. **Diário Oficial [do] Estado do Tocantins**, Pode Executivo, Palmas, TO, 09 out. 2020. N.º 5.702.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Portaria Nº 144, de 15 de maio de 2019. Cria o programa voluntário pela natureza no âmbito do Instituto Natureza do Tocantins. **Diário Oficial [do] Estado do Tocantins**, Pode Executivo, Palmas, TO, 16 maio. 2019b. N.º 5.359.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. **Registro de Visitantes das Dunas do Parque Estadual do Jalapão: relatório 2012 a 2019**. Mateiros: Naturatins, 2021.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. **Relação de Agência de Turismo Licenciadas**. Palmas: Naturatins, 2019g.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. **Relação de Agência de Turismo Licenciadas**. Palmas: Naturatins, 2021b.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS; ADETUC - AGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO, CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA.

Termo de Cooperação Técnica N.º 001/2019 [Operacionalizar o uso público nas unidades de conservação estaduais do Tocantins]. Palmas: **Naturatins; Adetuc**, 2019.

NEW AGE. **Brasil**. Disponível em: www.newage.tur.br/novo/. Acesso em: 10 maio 2019.

NÓBREGA, Wilker Ricardo de Mendonça. **Turismo e Políticas Públicas na Amazônia Brasileira**: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, oeste do estado do Pará. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos da Amazônia – Universidade Federal do Pará, 2012.

OTCA - ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO DA AMAZÔNIA. **Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica**. Brasília, DF: OTCA, 2011. Disponível em: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160816/e05ee45c8ab089b6a841ebbafd0345b8.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2020.

OTCA - ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO DA AMAZÔNIA. Disponível em: <http://www.otca-oficial.info/projects>. Acesso em: 12 jan. 2021.

OTCA - ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO DA AMAZÔNIA. **Integrated Circuits of Tourism**. Brasília, DF: OTCA, 2017. Disponível em: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160704/7a39bc613354e0d5fa4d8db08c6909e2.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2020.

PARATUR - COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO. **Diagnóstico da Área e das Atividades Turísticas do Pólo Tapajós – PA**. Belém: Paratur, 2009b. 307 p.

PARATUR - COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO. **Plano estratégico de turismo do Estado do Pará - Fase I**: A análise da situação atual. [Belém]: Paratur, 2012a]. 138 p.

PARATUR - COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO. **Plano estratégico de turismo do Estado do Pará - Fase III**: Plano Operacional. [Belém]: Paratur, 2012b]. 116 p.

PARATUR - COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO. Resolução N.º 01, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre a adequação dos Pólos turísticos às novas regiões turísticas estabelecidas no Decreto Estadual de N.º 1.066, de 19.06.2008. **Diário Oficial [do] Estado do Pará**, Poder Executivo, Belém, PA, 12 maio. 2009c.

PARATUR - COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO. **Resumo Executivo do Polo Tapajós - PA**. Belém: Paratur, 2009a. 36 p.

PARATURISMO. Disponível em: <http://www.paraturismo.pa.gov.br/>. Belém: PARATURISMO, 2019. Acesso em: 13 maio 2019.

PARDINI, Herbert. O desafio do Uso Público nas Unidades de Conservação Brasileiras. In: NEXUCS (Org.). **Unidades de Conservação no Brasil**: o caminho da gestão para resultados. São Carlos, SP: RIMA, 2012. p. 125-134.

PEREIRA, Gustavo Simas. **O Plano de Manejo e o seu Uso como Ferramenta de Gestão de Parques Nacionais no Estado do Rio de Janeiro**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2009.

PINTO, Paulo Moreira. Ecoturismo na fronteira pan-amazônica: possibilidades de gestão local em áreas protegidas do Brasil, Colômbia e Peru. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.9, n.6, p.638-656, nov. 2016/jan.2017.

PINTO, Paulo Moreira; SIMONIAN, Ligia T. Lopes; PALACIO, German Alfonso. Políticas públicas, desenvolvimento sustentável e turismo na Tríplice Fronteira Brasil, Colômbia e Peru. **Amazônia Investiga**, Florencia, v. 8, n. 24, p. 528 – 540, dez. 2019

PPI – PROGRAMA DE PARCERIAS E INVESTIMENTOS. **Projetos em Andamento**. Brasília - DF, 2021. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/projetos1#/s/Em%20andamento/u//e/Outros/m//r/>. Acesso em: 01 maio. 2021.

RCA TURISMO. **Nacional**. Disponível em: www.rcaturismo.com.br. Acesso em: 10 maio 2019.

REDTURS. **Red de Turismo Comunitario de America Latina**. Disponível em: <<http://www.redturs.org/>>. Acesso em 22 jan. 2019.

REIS, A.F.; QUEIROZ, O.T.M.M. Concessões nas Unidades de Conservação do Estado de São Paulo: reflexões, oportunidades e desafios. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.10, n.2, p.376-387, mai./jul. 2017.

RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação da Amazônia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 21, n. 81, p.177-196, jan./mar. 1984. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/186318>. Acesos em: 17 ago. 2020.

ROCKTAESCHEL, Benita Maria Monteiro Mueller. **Terceirização em Áreas Protegidas**: estímulo ao ecoturismo. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2006. 134 p.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; ABRUCIO, Fernando Luiz. Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: Possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 105-120, set./dez. 2019.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013.

SANSOLO, Davis Gruber. Aspectos conceituais sobre o programa de público em parques: um estudo no Parque Estadual da Serra do Mar. *In*: SANSOLO, Davis Gruber. **Uso Público em Áreas Protegidas**: contribuições para a gestão de unidades de conservação. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2020. 104 p.

SANSOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan. Turismo de base comunitária: potencialidade no espaço rural brasileiro. *In*: BARTHOLO, Roberto; SANSOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan. **Turismo de Base Comunitária**: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009. P. 142-161.

SANTOS, Anderson Alves. **Concessão ou Terceirização de Serviços Turísticos em Parques Nacionais Brasileiros**: incentivo ao aumento de receitas. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) - Universidade Federal de Lavras, 2010.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

SEDEC-AC - SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Turismo**. Cuiabá: SEDEC-AC, 2019. Disponível em: http://www.sedec.mt.gov.br/-/7734787-estado-de-mato-grosso?ciclo=cv_turismo.

SEET - SECRETARIA DE ESTADO DE EMPREENDEDORISMO E TURISMO DO ACRE. **Informações Turísticas**. Rio Branco: SEET, 2019. Disponível em: <http://seet.acre.gov.br/informacoes-turisticas/>. Acesso em: 12 maio 2019.

SETUR – SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO. **Plano Estratégico de Turismo Ver-o-Pará**: relatório de implantação 2012 – 2014. [Belém]: Setur, [2015. 67 p.

SETUR – SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO. Portaria N.º 164, de 14 de junho de 2019. Dispõe sobre a regionalização do turismo no Estado do Pará e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Pará**, Poder Executivo, Belém, PA, 14 jun. 2019. N.º 33.896.

SETUR-MA – SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DO MARANHÃO. **Destinos**. São Luís: SETUR-MA, 2019. Disponível em: <https://www.turismo.ma.gov.br/destinos/>. Acesso em: 13 maio 2019.

SETUR-RO – SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE TURISMO DE RONDÔNIA. **Turismo**. Porto Velho: SETUR-RO, 2019. Disponível em: <http://www.rondonia.ro.gov.br/setur/>. Acesso em: 13 maio 2019.

SILVA NETO, René da Fonseca e. Uso público em unidades de conservação federais: apontamentos sobre as modalidades de delegação. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3405, 27 out. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22903>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

SIMONETTI, Susy Rodrigues; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Uso público em unidades de conservação: fragilidades e oportunidades para o turismo na utilização dos serviços ecossistêmicos. **Somanlu**, Manaus, v. 12, n. 1, jan./jun. 2012.

SOUZA, José Luciano; VIEIRA, Célia Lontra; SILVA, Desirre Cristiane Barbosa da. **Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo para Reservas Particulares do Patrimônio Natural**. Brasília: ICMBIO, 2015. 86 p.

SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. **Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira**: efeitos dos gastos dos visitantes em 2017. Brasília, DF: ICMBIO. 2018. 30 p.

SOUZA, Thiago do Val Simardi Beraldo; THAPA, Brijesh.; VIVEIROS DE CASTRO, Ernesto **Índice de Atratividade Turística das Unidades de Conservação Brasileiras**. Brasília: PAPP, 2017. 17 p.

SPI - SOCIEDADE PORTUGUESA DE INOVAÇÃO; OIKOS PESQUISA APLICADA; CHIAS MARKETING. **Plano de Marketing Turístico Estratégico e Operacional do Polo Jalapão**. Palmas: SPI; OIKOS; CHIAS, 2018]. 120 p. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/318580/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

STJ nega indenização para antigo dono de terras onde ficam dunas do Jalapão. **G1 Tocantins**, [Palmas], 12 out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2019/10/12/stj-nega-indenizacao-para-antigo-dono-de-terras-onde-ficam-dunas-do-jalapao.ghtml>. Acesso em: 23 abr. 2021.

SUDAM - SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **I Plano de Turismo da Amazônia**. Belém: SUDAM, 1978a. v. 1

SUDAM - SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **I Plano de Turismo da Amazônia**. Belém: SUDAM, 1978b. v. 2.

SUDAM - SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Plano de Turismo da Amazônia – PTA**: 1992-1995. Belém: SUDAM, 1992. 51 p.

SUDAM - SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Síntese de Indicadores da Amazônia Legal**. Belém: SUDAM, 2020. 87 p.

TECHNUM CONSULTORIA. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS para o Polo Jalapão (Produto 6)**. Palmas: TECHNUM, 2017]. 295 p. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/308138/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

TOCANTINS. Lei Nº 1.203, de 12 de janeiro de 2001. Cria o Parque Estadual do Jalapão. **Diário Oficial [do] Estado do Tocantins**, Pode Executivo, Palmas, TO, 12 jan. 2001. N.º 1001.

TOCANTINS. Lei Nº 1.560, de 05 de abril de 2005. Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza - SEUC. **Diário Oficial [do] Estado do Tocantins**, Pode Executivo, Palmas, TO, 05 abr. 2005. N.º 1.896.

TODESCO, Carolina. **Estado e Produção Terceirizada de Políticas Públicas para a Amazônia Legal**: uma análise fundada nas dimensões da vida política. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-11042013-094137/pt-br.php>. Acesso em 09 set. 2020.

TRADE TOURS. **Pacotes e tours**. Disponível em: www.tradetours.com.br. Acesso em: 10 maio 2019.

TRIP4U. **Pacotes**. Disponível em: www.trip4you.com.br. Acesso em: 10 maio 2019.

TRIPADVISOR. **Quem somos**. Disponível em: <https://tripadvisor.mediaroom.com/br-about-us>. Acesso em: 03 maio. 2021.

TURISMO TOCANTINS. **Portal de Turismo do Estado do Tocantins**: encantos do Jalapão. Encantos do Jalapão. Palmas, 2021. Disponível em: <https://turismo.to.gov.br/regioes-turisticas/encantos-do-jalapao/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

TURISMO TOCANTINS. **Regiões Turísticas**. Palmas: TURISMO TOCANTINS. Disponível em: <https://turismo.to.gov.br/>. Acesso em: 13 maio 2019.

UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA; MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. **Ações de Gestão do Conhecimento para o Aprimoramento da Política Nacional De Turismo**: arcabouços e diretrizes (Apêndice A). Brasília, DF: UFSC/MTUR, 2014a. 135p.

UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA; MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. **Ações de Gestão do Conhecimento para o Aprimoramento da Política Nacional de Turismo**: parques nacionais (Apêndice D). Brasília, DF: UFSC/MTUR, 2014b. 107p.

USDA - PROGRAMAS INTERNACIONAIS DO SERVIÇO FLORESTAL DOS ESTADOS UNIDOS. **Relatório Final de Uso Público e Planejamento da Gestão**. Washington, DC; Brasília-DF: USDA, 2020.

VIAGENS MASTER. **Destino**. Disponível em: www.viagensmaster.com.br/Homepage. Acesso em: 10 maio 2019.

VIVALÁ. **Como funciona**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://vivala.com.br/>. Acesso em: 02 maio. 2021.

WTO - WORLD TOURISM ORGANIZATION. **Glossary of tourism terms**. Disponível em: < <http://statistics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/glossaryterms.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

APÊNDICE A – Autorização para realização de pesquisa no Parque Estadual Jalapão

2019/40319/035362



AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO Nº:3315-2019

Proc.: 2492-2019-B Req.: 2993-2019 PTec.: 3486-2019 Venc.: 10/07/2019

O Presidente do Instituto Natureza do Tocantins - NATURATINS, nomeado por meio do Ato nº 17-NM, publicado no Diário Oficial nº 5.270, Quinta-Feira, 03 de Janeiro de 2019, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II do art. 5º do Anexo Único do Decreto nº311, de 23 de agosto de 1996, combinado com o disposto no inciso III do art. 4º o inciso V do art. 8º, ambos da Lei nº1.307, de 22 de março de 2002, art. 1º do Decreto nº1.015, de 25 de agosto de 2000, com o Decreto nº2.432, de 06 de junho de 2005, expede esta Anuência Prévía, na forma de autorização para execução de obra(s) para perfuração de poço(s) nos termos, características e condições seguintes:

1 - DADOS PESSOAIS

- 1.1 - NOME: ABEL POJO OLIVEIRA
- 1.2 - ENDERECO: R. TENTE JOSE PIO CARVALHO DE MACEDO
- 1.3 - TELEFONE:
- 1.3.1 - CELULAR: 9192043228
- 1.4 - E-MAIL: abelpojo@yahoo.com.br

2 - DADOS DA INSTITUCIONAIS

- 2.1 - NOME: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP
- 2.2 - ENDERECO: AVENIDA PROFESSOR LINEU PRESTES 338 BAIRRO BUTANTÃ SÃO PAULO SP
- 2.3 - TELEFONE: 1130913749
- 2.4 - E-MAIL: abelpojo@yahoo.com.br

3 - DADOS DA PESQUISA

- 3.1 - TÍTULO DO PROJETO: TURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA LEGAL BRASILEIRA
- 3.2 - ÁREA DE ATUAÇÃO: TURISMO, GESTÃO DE UC
- 3.2 - EQUIPE TÉCNICA/PESQUISADORES:
- 3.2.1ABEL POJO OLIVEIRA

4 - DADOS DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

- 4.1 - NOME:
- 4.2 - ENDERECO:
- 4.3 - CONTATO:
- 4.4 - TELEFONE:
- 4.5 - E-MAIL:

5 - CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE AUTORIZADA

- 5.1 - ATIVIDADE: PESQUISA EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO
- 5.2 - FINALIDADE: ESTA AUTORIZAÇÃO SE DESTINA A PERMITIR ATIVIDADE DE PESQUISA EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO ESTADUAL, NO CASO O PARQUE ESTADUAL DO JALAPÃO, PARA O PROJETO DE PESQUISA INTITULADO TURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA LEGAL.



VERIFIQUE A AUTENCIDADE DESTA DOCUMENTO EM:
<http://sigam.dsec.com.br/verificacao.aspx> INFORMANDO O CÓDIGO: 37C6083



AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO Nº:3315-2019

6 - OBSERVAÇÕES

7 - CONDICIONANTES

- I - Apresentar relatórios de execução das medidas ambientais propostas no estudo ambiental ou definidas no parecer;
II - Dar publicidade ao recebimento desta autorização no prazo máximo de 30 dias contados da data de sua emissão, em conformidade com a RESOLUÇÃO CONAMA N.º 006, de 24 de janeiro de 1986, devendo ser anexada cópia da publicação ao processo dentro de 45 dias;

Apresentar Relatório Anual em vias digital e impressa, assim como de publicações e material audiovisual produzido no prazo máximo de 60 dias após o término da pesquisa.

8 - OBSERVAÇÕES GERAIS

- I - Esta licença ou autorização não dispensa nem substitui a obtenção de certidões, alvarás, autorizações ou licenças de qualquer natureza, exigidos pela legislação federal, estadual ou municipal;
II - O NATURATINS, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar este ato administrativo, caso ocorra:
-violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
-omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;
-graves riscos ambientais e de saúde;
III - Comunicar ao NATURATINS, através de ofício, acidentes que venham causar danos ambientais;
IV - Solicitar previamente ao NATURATINS, através de ofício, qualquer alteração na metodologia da pesquisa, sendo que essa só poderá ser realizada mediante autorização expressa do órgão.
V - Quaisquer alterações no empreendimento ou acidentes que venham causar danos ambientais deverão ser comunicados ao NATURATINS.

PALMAS-TO, 10 DE Julho DE 2019

MARCELO FALCAO SOARES
PRESIDENTE



VERIFIQUE A AUTENCIDADE DESTA DOCUMENTO EM:
<http://sigam.dsec.com.br/verificacao.aspx> INFORMANDO O CÓDIGO: 37C6083

APÊNDICE B - Autorização para realização de pesquisa na Floresta Nacional do Tapajós

11/10/2020

SEI/ICMBio - 8010616 - Autorização

02114.000080/2020-01
Número SEI:8010616

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

AUTORIZAÇÃO Nº: 433/2020

Data de entrada: 10/11/2020		Data de saída: 20/11/2020	
Objetivo: ()Turismo (x)Pesquisa ()Serviço ()Governos ()Família ()Atividade didática ()Eventos ()Visita Técnica			
Requerente: Abel Pojo Oliveira		CNPJ/CPF:	
Endereço: R. do Lago, 717 - Butantã, São Paulo - SP, 05508-080		Tel.: ()	
Responsável pelo pedido:			
RG:	CPF:	SISBIO: 74075-1	E-mail:
Meio de transporte:		Tel.: ()	
Obs:			
VISITANTES:	RG e/ou CPF/ PASSAPORTE	UF / PAÍS	
01 Abel Pojo Oliveira	771.385.702-87		
ROTEIRO PREVISTO/ DETALHES DA VISITA:			
A visita está relacionada exclusivamente ao cadastro de SISBIO d enº 74075-1, podendo ser considerada ilícita qualquer divergência deste objetivo. Será realizada nas comunidades de São Domingos, Maguari, Jamaragua, Jaguarari e Piquiatuba na Floresta Nacional do Tapajós.			
CONDICIONANTES EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DO COVID-19			
<ul style="list-style-type: none"> Os pesquisadores não estão autorizados a realizar pesquisas nas Terras Indígenas, nas zonas populacional e de uso conflitante da UC; 			
			
ATENÇÃO			
<ol style="list-style-type: none"> ATENÇÃO O horário de ingresso é das 08 horas às 18:00 horas; É OBRIGATORIA a apresentação desta autorização junto com CPF ou documento de identidade/passaporte (originais) nas bases de entrada da Floresta Nacional do Tapajós. Além disso, os visitantes deverão assinar o formulário de monitoramento da visitação, disponíveis nas bases de entrada da UC. Você é responsável por sua conduta, pela integridade física dos visitantes e pela integridade de seus equipamentos. O responsável pela atividade/evento deverá providenciar a retirada do lixo da UC, gerado durante o evento/atividade. Seja cortês com a população local, diminua a velocidade do veículo ou embarcação ao passar pelas comunidades; Seu veículo pode ser vistoriado na entrada e na saída da Floresta Nacional do Tapajós; Reclamações e denúncias quanto à vistoria devem ser reportadas imediatamente, por escrito e com identificação, ao chefe da unidade para averiguação dos fatos. O contato pode ser através do e-mail flonatapajos.pa@icmbio.gov.br ou pelo (93) 3522-0564; É CRIME (LEI 9.605/00): PESCAR – CAÇAR – COLETAR SEMENTES, RAÍZES E FRUTOS – JOGAR LIXO – MOLESTAR ANIMAIS – FAZER FOGO – COLETAR PEÇAS ARQUEOLÓGICAS – DANIFICAR A VEGETAÇÃO – LANÇAR ÓLEO E COMBUSTÍVEL – ABRIR TRILHAS – PORTAR INSTRUMENTOS PARA ATIVIDADES PROIBIDAS – armas, motosserra. Esta autorização de entrada não dispensa as autorizações dadas pelos órgãos representantes das populações tradicionais e indígenas da unidade de conservação; Ressaltamos a existência de sobreposição das Terras Indígenas Munduruku-Takuara e Bragança-Marituba com a Floresta Nacional do Tapajós (Portarias 567 e 568 - Ministério da Justiça). Todas as atividades realizadas no interior das Terras Indígenas devem ser autorizadas pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI, conforme previsto na Instrução Normativa nº 001/PRESI, de 29 de novembro de 1995 da FUNAI. 			

11/10/2020

SEI/ICMBio - 8010616 - Autorização

10. As pesquisas, aulas práticas e eventos, realizadas nas comunidades, devem preceder de anuência das comunidades ou da Federação das Organizações e Comunidades Tradicionais da FLONA do Tapajós, organização que representa as comunidades da UC - federacao.flona.tapajos@gmail.com;
11. Esta autorização de entrada **não dispensa** as autorizações das instituições parceiras COOMFLONA (coomflona@hotmail.com) e INPA (lbasantarem@gmail.com), nos casos de atividades realizadas em suas bases e áreas de trabalho e em suas estruturas físicas dentro da UC;
12. Esta autorização **não dispensa** outras autorizações para realização de atividades específicas, como, captação de imagens(Art 33 Lei [9.985.de 18/07/2000](#)), pesquisa e atividade didática, transporte de material biológico, construções, realização de eventos, etc. Estas atividades possuem legislação e procedimentos determinados. Em caso de dúvidas, entrar em contato com a administração da Floresta Nacional do Tapajós.
13. A validade desta autorização dura a partir da data de entrada até a data de saída descrita na primeira linha.

DECLARO ESTAR CIENTE DOS AVISOS ACIMA E DAS ATIVIDADES PROIBIDAS NA FLORESTA NACIONAL DO TAPAJÓS

Responsável pela equipe	RG/CPF/Passaporte	Assinatura
Abel Pojo Oliveira		

Santarém, 09 de novembro de 2020



Documento assinado eletronicamente por **Jose Risonei Assis Da Silva, Chefe**, em 10/11/2020, às 09:22, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.icmbio.gov.br/autenticidade> informando o código verificador **8010616** e o código CRC **064F2EBC**.



MINISTÉRIO DO
MEIO AMBIENTE



APÊNCICE C – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, ABEL POJO OLIVEIRA, estudante de pós-graduação em nível de doutorado da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - FFLCH-USP, matrícula 10362494, estou realizando uma pesquisa intitulada de TURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a RITA DE CÁSSIA ARIZA DA CRUZ, docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana - PPGH.

Essa pesquisa tem como objetivo: analisar como se tem organizado o turismo em Unidades de Conservação da Amazônia Legal, considerando o uso público dessas áreas e os papéis desempenhados pelos diferentes sujeitos envolvidos

Para tanto, gostaria que você participasse desta pesquisa, na qual me comprometo a seguir a Resolução CNS 96/1996, relacionada à Pesquisa com Seres Humanos, respeitando o seu direito de:

1. Ter liberdade de participar ou deixar de participar do estudo, sem que isso lhe traga algum prejuízo ou risco,
2. Manter o seu nome em sigilo absoluto, sendo que o que disser não lhe resultará em qualquer dano à sua integralidade,
3. Interromper a participação na pesquisa caso se sinta incomodado (a) com a mesma,
4. Responder as questões levantadas pelo pesquisador caso seja solicitado (a) para uma entrevista, onde será marcado um local na instituição, horário e data em que possa se sentir mais confortável,
5. Garantia de receber uma resposta a alguma dúvida durante ou após a entrevista.

Esclareço-lhe que não existem riscos associados à sua participação na pesquisa e que o tempo estimado de sua participação será de 30 (trinta) minutos.

A sua participação nesta pesquisa não está associada a ganhos financeiros ou outras vantagens nesse sentido.

Este Termo de Consentimento será emitido em duas vias, sendo que uma via ficará em poder do pesquisador e a outra em poder do participante.

Deixo telefone para contato: (11) 3091-3749 – PROF.^a DR.^a RITA DE CÁSSIA ARIZA DA CRUZ e o endereço do DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA-FFLCH-USP no rodapé deste impresso, para que possa obter mais esclarecimentos ou informações sobre o estudo e sua participação.

Grato (a) pela atenção

Assinatura do (a) pesquisador (a)

Declaro que, após convenientemente esclarecido pelo pesquisador e ter entendido o que me foi explicado, consinto em participar do presente Projeto de Pesquisa.

São Paulo, ___/___/____.

Assinatura do sujeito de pesquisa (ou responsável legal)

APÊNDICE D – Roteiros de Entrevista utilizado durante pesquisa de campo no Parque Estadual do Jalapão

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM A GESTORA DO PE JALAPÃO

1. Qual a equipe que hoje é responsável pela Gestão do PE Jalapão? E pelo Uso Público, especificamente?
2. Qual a infraestrutura disponível para a gestão do Uso Público no PE Jalapão?
3. Como o turismo tem afetado o uso público do PE do Jalapão?
4. Quais os locais mais visitados do PE Jalapão?
5. Quais são os tipos de visitantes mais frequentes no PE do Jalapão? Existe algum estudo a esse respeito? (caso exista, apresentar)
6. Quanto das ações previstas no plano de manejo do PE Jalapão já foram implementadas? (se possível apresentar os planejamentos operacionais anuais e seus respectivos relatórios disponíveis)
7. Existe previsão para a revisão do plano de manejo do PE do Jalapão?
8. Quais os maiores entraves na gestão do Uso Público do PE Jalapão?
9. Quais são os planos futuros para a gestão do Uso Público no PE Jalapão?
10. Quais as organizações locais (órgãos públicos, ONGs, empresa, comunidades, etc.) diretamente envolvidas com o Uso Público no PE Jalapão? Qual o papel de cada uma delas?
11. Existe algum diálogo de vocês com a Setur (município e estado)? Em que consiste?

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM A EX GESTORA DO JALAPÃO

1. Em que período você esteve à frente da gestão do PE Jalapão?
2. Como o turismo tem afetado o uso público do PE do Jalapão?
3. Quais as principais ações, projetos, programas, políticas públicas que incentivaram e/ou incentivam a organização do turismo no PE do Jalapão?
4. Que eventos/acontecimentos modificaram de alguma forma o turismo no PE do Jalapão?
5. Quais os locais mais visitados do PE Jalapão?
6. Quais as organizações locais (órgãos públicos, ONGs, empresa, comunidades, etc.) diretamente envolvidas com o Uso Público no PE Jalapão? Qual o papel de cada uma delas?

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM GERENTE DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS

1. Na sua avaliação, o turismo tem alguma relação com a criação de UCs no estado? De que modo? O senhor destacaria alguma(s) UC(s) em específico?
2. O senhor destacaria algum programa, política pública ou ação que incentivou e/ou incentiva o turismo nas UCs do Tocantins?
3. Como o turismo tem afetado o Uso Público nas Unidades de Conservação do estado?
4. Como a Naturatins faz a gestão do Uso Público em suas UCs (organização de departamentos, setores, pessoal, etc.)?
5. Além do Plano de Manejo, existem outros documentos, normas e legislações voltados para a gestão do Uso Público nas UCs do estado? Quais? (caso existam, peço que os disponibilize para leitura/análise)
6. Quais são as fontes de recurso destinadas para a gestão das UCs no estado (em geral)? O programa de Uso Público recebe destinação de algum recurso específico? Qual? (se possível, apresentar dados sobre os recursos destinados)
7. As UCs arrecadam algum recurso a partir da visitação? Quais são os mecanismos? (caso existam, peço que disponibilizem documentos e registros relacionados para leitura/análise)
8. Existe algum tipo de controle/registro de visitantes nas UCs? Qual? (disponibilizar dados sobre o número de visitante)
9. Quais são as organizações relacionadas com o planejamento, implementação e gestão das atividades de Uso Público nas UCs do estado? Qual o papel da cada uma delas?
10. Existe algum diálogo de vocês com a Setur? Em que consiste?
11. Alguma organização possui a concessão de serviços relacionados ao uso público nas UCs? Que organizações? Desde quando? (caso existam, disponibilizar documentos com detalhamentos dessa atuação, como termos de referência, contratos de concessão, relatórios, etc.)
12. Caso não exista a concessão de serviços relacionados ao uso público, ela está prevista? (disponibilizar documentos com essas projeções, caso existam,)
13. As comunidades do interior/entorno das UCs participam da gestão do Uso Público das UCs? De que modo?

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA SECRETARIA DE TURISMO

1. Na sua avaliação, o turismo tem alguma relação com a criação de UCs no estado? De que modo? A senhora destacaria alguma(s) UC(s) em específico?
2. A senhora destacaria algum programa, política pública ou ação que incentivou e/ou incentiva o turismo nas UCs do Tocantins?
3. Como o turismo tem afetado o uso público das unidades de conservação do estado?
4. A Secretaria de Turismo atua de algum modo na gestão do Uso Público das UCs do estado? Como?
5. Existe algum departamento/setor voltado para o tema? Qual?
6. Existe a destinação de algum tipo de recurso para a gestão do Uso Público das UCs no estado? Qual? (se possível, apresentar dados sobre os recursos destinados)
7. Na sua avaliação, quais são as organizações relacionadas com o planejamento, implementação e gestão das atividades de Uso Público nas UCs do estado? Qual o papel de cada uma delas?
8. Existe algum diálogo entre a Setur e a Naturatins? Em que consiste?
9. Existe algum estudo de demanda que sugira o número de turistas que procuram o estado para visitar UCs, bem como o perfil desses visitantes?
10. Na sua avaliação, qual seria o modelo mais adequado de gestão do Uso Público para as UCs? E para o PE Jalapão em específico?
11. Na perspectiva da Secretaria, quais são os planos futuros para a gestão do Uso Público das UCs do estado? E do PE Jalapão, em específico?

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA SECRETARIA DE TURISMO MUNICÍPIO

1. O senhor destacaria algum programa, política pública ou ação municipal que incentivou e/ou incentiva o turismo no PE Jalapão?
2. A Secretaria de Turismo atua de algum modo na gestão do turismo no PE Jalapão? Como?
3. Existe algum departamento/setor voltado para o tema? Qual?
4. Existe a destinação de algum tipo de recurso para a gestão do turismo no PE do Jalapão? Qual? (se possível, apresentar dados sobre os recursos destinados)
5. Existe algum diálogo entre a Secretaria e a Naturatins? Em que consiste?
6. Existe algum estudo de demanda que sugira o número de turistas que procuram a cidade para visitar UCs, bem como o perfil desses visitantes?
7. Na sua avaliação, qual seria o modelo mais adequado de gestão do Uso Público para o PE Jalapão?
8. Na perspectiva da Secretaria, quais são os planos futuros para a gestão do Uso Público no Jalapão?
9. Na sua avaliação, quais são as organizações relacionadas com o planejamento, implementação e gestão das atividades de Uso Público no PE do Jalapão? Qual o papel de cada uma delas?

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES

1. Qual o nome da organização a qual você representa e qual o objetivo da mesma?
2. Quando e como ela surgiu?
3. Quantas pessoas/empresas estão associadas?
4. Qual o papel de sua organização em relação ao Uso Público do PE do Jalapão?
5. Existe algum diálogo de vocês com a ADTUC e a Naturatins? Em que consiste?
6. Na sua avaliação, quais são as organizações relacionadas com o planejamento, implementação e gestão das atividades de Uso Público no PE do Jalapão? Qual o papel de cada uma delas?
7. Quais os maiores entraves em relação ao Turismo no PE Jalapão?

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DE EMPRESAS DE TURISMO

1. Quais são os pacotes que vocês possuem para o PE Jalapão?
2. Quem são os clientes que compram? Qual o perfil dos clientes?
3. Além dos pacotes para o PE Jalapão, você atua com outros roteiros? Quais?
4. Quanto o PE Jalapão representa, em percentual médio, das vendas desta agência?
5. Quais são os principais atrativos procurados pelos seus clientes no Jalapão?
6. Tem algum atrativo no Jalapão que você ainda não trabalhe? Qual/Quais? Por quais motivos?
7. Vocês atuam em parceria com outros sujeitos relacionados ao turismo no Jalapão (agentes de viagem, pessoas/grupos de prestadores de serviço, comunidades, poder público, ONGs, etc)? Em que consiste essa parceria?
8. Na sua opinião, qual o seu papel, enquanto agência, em relação ao turismo no PE Jalapão?
9. Existe algum diferencial que você gostaria de destacar em relação a sua empresa na prestação de serviços a clientes que visitam o PE Jalapão?

APÊNDICE E – Roteiros de Entrevista utilizado durante pesquisa de campo na Floresta Nacional do Tapajós

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM O GESTOR DA FLONA TAPAJÓS

1. Qual a equipe que hoje é responsável pela Gestão da Flona Tapajós? E pelo Uso Público, especificamente?
2. Qual a infraestrutura disponível para a gestão do Uso Público na Flona Tapajós?
3. Como o turismo tem afetado o uso público da Flona Tapajós?
4. Quais os locais mais visitados da Flona Tapajós?
5. Quais são os tipos de visitantes mais frequentes na Flona Tapajós? Existe algum estudo a esse respeito? (caso exista, apresentar)
6. Quanto das ações previstas no plano de manejo da Flona Tapajós já foram implementadas? (se possível apresentar os planejamentos operacionais anuais e seus respectivos relatórios disponíveis)
7. Existe previsão para a revisão do plano de manejo da Flona Tapajós?
8. Quais os maiores entraves na gestão do Uso Público da Flona Tapajós?
9. Quais são os planos futuros para a gestão do Uso Público na Flona Tapajós?
10. Quais as organizações locais (órgãos públicos, ONG's, empresa, comunidades etc.) diretamente envolvidas com o Uso Público na Flona Tapajós? Qual o papel de cada uma delas?
11. Existe algum diálogo de vocês com a Setur (município e estado) ou Ministério do Turismo? Em que consiste?

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA SECRETARIA DE TURISMO

1. Na sua avaliação, o turismo tem alguma relação com a criação de Unidades de Conservação (UCs) no estado? De que modo? O(a) senhor(a) destacaria alguma(s) UC(s) em específico?
2. O(a) senhor(a) destacaria algum programa, política pública ou ação que incentivou e/ou incentiva o turismo nas UCs do Pará?
3. Como o turismo tem afetado o uso público das unidades de conservação do estado?
4. A Secretaria de Turismo atua de algum modo na gestão do Uso Público das UCs do estado? Como?
5. Existe algum departamento/setor voltado para o tema? Qual?
6. Existe a destinação de algum tipo de recurso para a gestão do Uso Público das UCs no estado? Qual? (se possível, apresentar dados sobre os recursos destinados)
7. Na sua avaliação, quais são as organizações relacionadas com o planejamento, implementação e gestão das atividades de Uso Público nas UCs do estado? Qual o papel de cada uma delas?
8. Existe algum diálogo entre a Setur e o Ideflor-Bio e o ICMBio? Em que consiste?
9. Existe algum estudo de demanda que sugira o número de turistas que procuram o estado para visitar UCs, bem como o perfil desses visitantes?

10. Na sua avaliação, qual seria o modelo mais adequado de gestão do Uso Público para as UCs? E para a Floresta Nacional do Tapajós em específico?
11. Na perspectiva da Secretaria, quais são os planos futuros para a gestão do Uso Público das UCs do estado? E da Floresta Nacional do Tapajós, em específico?

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA SECRETARIA DE TURISMO MUNICÍPIO

1. O(a) senhor(a) destacaria algum programa, política pública ou ação municipal que incentivou e/ou incentiva o turismo na Floresta Nacional (Flona) do Tapajós?
2. A Secretaria de Turismo atua de algum modo na gestão do turismo na Flona Tapajós? Como?
3. Existe algum departamento/setor voltado para o tema? Qual?
4. Existe a destinação de algum tipo de recurso para a gestão do turismo na Flona Tapajós? Qual? (se possível, apresentar dados sobre os recursos destinados)
5. Existe algum diálogo entre esta Secretaria, a Setur-PA, o Ideflor-bio e o ICMBio, sobre a gestão do turismo na Flona Tapajós ou em outra Unidade de Conservação (UC) no município? Em que consiste?
6. Existe algum estudo de demanda que sugira o número de turistas que procuram a cidade para visitar UCs, bem como o perfil desses visitantes?
7. Na sua avaliação, qual seria o modelo mais adequado de gestão do Turismo/Uso Público para a Flona Tapajós?
8. Na perspectiva da Secretaria, quais são os planos futuros para a gestão do Turismo/Uso Público na Flona Tapajós?
9. Na sua avaliação, quais são as organizações relacionadas com o planejamento, implementação e gestão das atividades de Turismo/Uso Público na Flona Tapajós? Qual o papel de cada uma delas?

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

1. Qual o nome da organização a qual você representa e qual o objetivo da mesma?
2. Quando e como ela surgiu?
3. Quantas pessoas/empresas estão associadas?
4. Qual o papel de sua organização em relação ao Uso Público da Flona Tapajós?
5. Existe algum diálogo de vocês com as secretarias de Turismo, Meio Ambiente e o ICMBIO? Em que consiste?
6. Na sua avaliação, quais são as organizações relacionadas com o planejamento, implementação e gestão das atividades de Uso Público na Flona Tapajós? Qual o papel de cada uma delas?
7. Quais os maiores entraves em relação ao Turismo na Flona Tapajós?

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM ONG QUE ATUOU NO INÍCIO DA ORGANIZAÇÃO DO TURISMO NAS COMUNIDADES

1. Você pode se apresentar e dizer a qual a instituição o senhor está vinculado?
2. Como surgiu essa ideia de trabalhar o turismo na Flona Tapajós?
3. Como, quando e onde começaram os trabalhos na Flona Tapajós e quais as principais atividades?
4. E o trabalho de divulgação nas feiras Brasil e mundo afora?
5. Por que a mudança de projetos/atividades das vilas de Jamaraquá, Maguari e São Domingos para outras vila? O que o PSA espera com essa medida?

ROTEIRO PRÉVIO PARA ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DE EMPRESAS DE TURISMO

1. Quais são os pacotes que vocês possuem para a Flona Tapajós?
2. Quem são os clientes que compram? Qual o perfil dos clientes?
3. Além dos pacotes para a Flona Tapajós, você atua com outros roteiros? Quais?
4. Quanto a Flona Tapajós representa, em percentual médio, das vendas desta agência?
5. Quais são os principais atrativos procurados pelos seus clientes na Flona Tapajós?
6. Tem algum atrativo na Flona Tapajós que você ainda não trabalhe? Qual/Quais? Por quais motivos?
7. Vocês atuam em parceira com outros sujeitos relacionados ao turismo na Flona Tapajós (agentes de viagem, pessoas/grupos de prestadores de serviço, comunidades, poder público, ONG's, etc)? Em que consiste essa parceria?
8. Na sua opinião, qual o seu papel, enquanto agência, em relação ao turismo na Flona Tapajós?
9. Existe algum diferencial que você gostaria de destacar em relação a sua empresa na prestação de serviços a clientes que visitam a Flona Tapajós?