

O DESCOMPASSO ENTRE O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO SUSTENTÁVEL NO BAIXO SÃO FRANCISCO

Analice Passos Costa Gramacho¹
Paulo Henrique Oliveira Silva²
Randerson dos Santos Almeida³

RESUMO

O Baixo São Francisco é uma região hidrográfica por onde percorre o Rio São Francisco com extensão de Paulo Afonso até a desembocadura no oceano atlântico, totalizando 214 km. É uma área com alto índice de complexidade no que se refere a gestão da sua riqueza natural, cultural e de interesse turístico. Nessa perspectiva, objetivou-se analisar uma política pública aplicada à região. Este artigo é o resultado de uma pesquisa sobre o descompasso entre o planejamento e a execução de uma política pública, mais, especificamente, o Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco. Essa política foi instituída em 2005, a partir da cooperação de diversos entes municipais, estaduais e federais da região do Baixo São Francisco, sob a custódia do Ministério do Meio Ambiente. Para tanto, utilizou-se dos procedimentos da pesquisa bibliográfica, documental e de levantamento, com entrevistas semiestruturadas. Além disso, partiu-se do pressuposto de que a racionalidade produtiva baseada em valores sustentáveis, proposta pelo Plano, seria fundamental para o seu êxito. No entanto, concluiu-se que o diagnóstico e o fomento foram às realizações mais significativas realizadas pelo Plano, porém não suficientes para o avanço e cumprimento de ações ligadas ao turismo na região do Baixo São Francisco. Recomenda-se que seja feita uma revisão das ações do Plano para contribuir, efetivamente, com a proposição de novos olhares sobre a realidade da região hidrográfica do Baixo São Francisco.

Palavras-chave: Turismo Sustentável; Meio Ambiente; Planejamento; Baixo São Francisco; Política Pública.

THE DISJUNCTION BETWEEN PLANNING AND IMPLEMENTATION OF A PUBLIC POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF SUSTAINABLE TOURISM IN THE LOWER SÃO FRANCISCO

ABSTRACT

The Lower São Francisco is a river basin district through which runs the River San Francisco with extension from Paulo Afonso to the mouth in the Atlantic Ocean, totaling 214 km. It is an area with a high complexity index as regards the management of their natural wealth, cultural and tourist interest. From this perspective, aimed to analyze a public policy applied to the region. This article is the result of a survey on the gap between planning and execution of public policy, more specifically, the Strategic Action Plan and Integrated Development of

¹ Gestora Ambiental, Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano – PPDRU/UNIFACS, Membro do Grupo de Pesquisa em Turismo e Meio Ambiente – GPTURIS/UNIFACS. <analice_pcn@yahoo.com.br>

² Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano, Professor titular da Escola de Negócios, Direito e Hospitalidade - ENDH/UNIFACS, Membro do Grupo de Pesquisa em Turismo e Meio Ambiente – GPTURIS/UNIFACS. <paulo.turismo@yahoo.com.br>

³ Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano – PPDRU/UNIFACS e Membro do Grupo de Pesquisa em Turismo e Meio Ambiente – GPTURIS/UNIFACS <randerson_sa@yahoo.com.br>



Sustainable Tourism in the Lower São Francisco. This policy was established in 2005 from the cooperation of several local, state and federal entities of the Lower São Francisco region, under the custody of the Ministry of Environment. To this end, we used the procedures of bibliographic research, documentary and semi-structured interviews. In addition, it started with the assumption that productive rationality based on sustainable values proposed by the plan, it would be critical to its success. However, it was concluded that the diagnosis and promotion were the most significant achievements made by the plan, but not enough to advance and enforcement actions linked to tourism in the Lower São Francisco region. It is recommended that a review be made of the shares of the Plan to contribute effectively to the proposition of new perspectives on the reality of the river basin district of the Lower São Francisco.

Keywords: Sustainable Tourism; Environment; Planning; Low São Francisco; Public Policy.

JEL: Z30; Z32; Z38

1 INTRODUÇÃO

O Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco⁴ é o recorte no âmbito das políticas públicas ligadas a temática de turismo e desenvolvimento sustentável que apresenta subsídios para análise da problemática que envolve o descompasso entre o planejamento e a execução de uma política pública.

O PAE foi instituído em 2005, a partir da cooperação de diversos entes municipais, estaduais e federais da região do Baixo São Francisco, sob a custódia do Ministério do Meio Ambiente. Pautado em teorias sobre a racionalidade produtiva baseada em valores sustentáveis, este Plano faz parte de uma política pública mais abrangente.

Ele foi formulado sob a orientação da Coordenação Nacional do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e coordenado pela equipe do Programa Nacional do Ecoturismo, da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente. Esse Plano objetivou diagnosticar, fomentar e desenvolver o potencial turístico sustentável da Bacia do Rio São Francisco, além de fortalecer os arranjos produtivos locais relacionados ao turismo, nas Regiões do Baixo, Médio, Submédio e Alto São Francisco (BRASIL, 2006).

⁴ Neste artigo o Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o desenvolvimento do Turismo no Baixo São Francisco também será nominado pela abreviatura PAE.

O interesse em investigar as bases de sustentação do PAE pauta-se nas relações que envolvem o turismo na região do Baixo São Francisco, a partir da sua aplicabilidade à luz do conceito de desenvolvimento sustentável.

A importância dessa análise está no fato do PAE objetivar um fortalecimento de uma atividade econômica complexa como o turismo e, portanto, com potencial para interferir na dinâmica socioeconômica e ambiental do território.

Por outro lado, o fato de ter completado dez anos em 2015 e permitir observar quais foram os seus efeitos após esse período, tendo em vista que o Plano previa ações de curto (2 anos), médio (5 anos) e longo prazo (10 anos). Com isso, essas observações envolvem compreender em que medida o planejamento estabelecido nesse Plano de ação resultaram em mobilização, participação, cooperação e resultados efetivos para o turismo no Baixo São Francisco. Sendo assim, os estoques dessa mobilização, participação, cooperação e os resultados econômicos efetivos na região hidrográfica determinam a real intervenção de uma política pública.

Desse modo, o tema em questão é analisar o descompasso entre o planejamento e a execução de uma política pública com apontamentos sobre o Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco. O objetivo perpassa também por refletir sobre o viés conceitual, chamado de desenvolvimento sustentável, presente nas ações propostas e também por discorrer sobre a intervenção prática do Plano no Turismo do Baixo São Francisco.

Para tanto, a investigação partiu das técnicas de observação indireta, como pesquisa bibliográfica e documental, e observação direta, através do roteiro de entrevista semi-estruturado, aplicado às lideranças institucionais dos órgãos⁵ de gestão do referido Plano. Ressalta-se que a revisão bibliográfica seguida de uma pesquisa preliminar sobre a adequação dos conceitos constituiu-se como etapas fundamentais para a validação desta pesquisa, bem como o levantamento de informações na mídia sobre o mesmo.

⁵ Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Turismo (MTUR), Companhia do Desenvolvimento dos Vales dos Rios São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), Secretaria de Turismo de Sergipe e Alagoas (SETUR-SE/AL), Fundação Onda Azul, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), Programa de Revitalização do São Francisco (PRSF), Secretaria Estadual de Meio ambiente e Recursos Hídricos (SEMARHN-AL), Serviço Brasileiro de apoio a micro e pequenas empresas (SEBRAE - AL/SE), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA - AL/SE), Instituto Federal de Sergipe (IFS).

É fundamental considerar a importância científica e social, sobretudo, por ser uma política pública ligada, diretamente, ao rio São Francisco, que está dividido nos seguintes trechos: a) Alto São Francisco; b) Médio São Francisco; c) Sub-médio São Francisco; d) Baixo São Francisco (BRASIL, 2002).

Ele é conhecido popularmente como “Velho Chico” e tem uma relação forte com o seu entorno, pois por onde passam suas águas, passam também suas inúmeras significações, sejam elas econômica, social e/ou cultural, pois a partir dele integram-se territórios, irriga-se regiões áridas e embeleza-se lugares simples.

Tais características tornam suas riquezas natural, cultural e econômica complexas e exigem uma gestão criteriosa dos recursos. Os resultados apontam que o Plano objetivou ser multidisciplinar e atingir o maior número de segmentos ligados ao turismo no Baixo São Francisco, envolvendo população local, governo e iniciativa privada. Os valores sustentáveis abordados no Plano deveriam ser melhor trabalhados para evidenciar sua crítica à visão economicista e desenvolvimentista presente em inúmeras abordagens sobre turismo existentes em alguns planos e programas de destinos turísticos consolidados no Brasil.

Ao analisar o Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco, faz-se necessário a breve definição de alguns termos centrais a sua proposta, como turismo e desenvolvimento sustentável. No que se refere ao primeiro, pode-se afirmar que a partir século XVIII, ele ainda era confundido com o termo turista e por isso uma das suas primeiras definições, segunda a Liga das Nações⁶, já em 1937, afirmava que o turismo era “toda pessoa que viaja, por um período de 24 horas ou mais, para um país diferente daquele de sua residência habitual” (PAKMAN, E.T, 2014, p.8).

Mais adiante, em 1963, em uma Conferência das Nações Unidas, a atividade turística começou a ser delimitada e diferenciada, sendo definida como “atividade desenvolvida por uma pessoa que visita um país diferente daquele de sua residência habitual, com fins distintos do de exercer uma ocupação remunerada, e por um período de tempo de pelo menos 24 horas” (Conferência das Nações Unidas sobre o Turismo e as Viagens Internacionais, 1963, apud PAKMAN, E.T, 2014, p.9).

Já em 1992, Oscar de La Torre, definiu turismo como:

⁶ Instituição que precedeu a Organização das Nações Unidas – ONU.

um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente por motivos de recreação, descanso, cultura, ou saúde, saem do seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem nenhuma atividade lucrativa nem remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural (De la TORRE, 1992, p. 19 apud BARRETO, M., 2003, p.13).

Em consonância com essa abordagem, o professor da UFCE⁷, Dr. Elbio Troccoli Pakman, afirma que no turismo “está a origem da existência de múltiplas definições, cada uma destacando aspectos diversos da mesma atividade” e que “a definição adotada então pela Organização Mundial do Turismo, em 1995, traz pontos positivos e permite estabelecer um sistema coerente de estatísticas do setor”. Na atualidade a definição de turismo publicada em 2010, da Organização Mundial do Turismo - OMT considera-o “um conjunto de atividades produtivas concebidas para atender fundamentalmente os visitantes”.

Neste sentido, um dos princípios conceituais estabelecidos pelo Plano de Ações Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco, para esta atividade diz que:

O turismo, enquanto fenômeno impulsionado pela demanda, refere-se às atividades dos visitantes e a seu papel na aquisição de bens e serviços. Também pode ser considerado a partir da perspectiva da oferta, e nesse caso o turismo passa a ser entendido como um conjunto de atividades produtivas concebidas para atender fundamentalmente os visitantes. Um visitante é uma pessoa que viaja a um destino principal diferente ao de seu entorno habitual, com duração inferior a um ano, com qualquer finalidade principal (lazer, negócios ou outro motivo pessoal) que não seja ser empregado por uma entidade residente no país ou lugar visitado. (NU / OMT / CCE / OCDE, 2010, p. 1)⁸

No Brasil, a expansão da atividade turística, está, “centrada nas possibilidades de exploração de seus recursos naturais, como principal oferta de motivação” (AULICINO, 2000, p.27). Ainda de acordo com tal autora, os aspectos que concorrem para oferta de motivação para realização do turismo são “a dimensão territorial, a extensa faixa litorânea, a multiplicidade e a diversidade dos ecossistemas e a tropicalidade do clima, entre outros fatores”.

⁷ UFCE: Universidade Federal do Ceará

⁸ Publicação intitulada *Conta Satélite do Turismo: Marco Metodológico Recomendado*. Elaborada pela Organização Mundial do Trabalho –OMT / Nações Unidas-NU / Gabinete de Estatísticas da União Europeia – EUROSTAT / Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico – OCDE. Essa definição foi uma compilação de definições sobre a atividade turística presentes no documento *Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo*, também das Nações Unidas.

Quanto à exploração dos recursos naturais, Ruschmann V. de Meene (2000, p.50), afirma que “o turismo é um enorme gerador de riquezas e constitui, ao mesmo tempo, uma força de agressão à natureza, às culturas, aos territórios e às sociedades” e coloca ainda que “o patrimônio ambiental é elemento essencial para o desenvolvimento turístico, ele é extremamente frágil e algumas explorações o alteram de forma irreversível” (2000, p.49).

Pode-se perceber que exploração de recursos naturais, deslocamento de pessoas e suas consequentes inter-relações sociais são variáveis determinantes da atividade turística e devem de forma decisiva uma atenção especial ao constar no planejamento. A atividade turística sem planejamento ou projetada num viés estritamente econômico, causa a degradação dos recursos, a redução do número de visitantes e por fim a inviabilização da atividade turística e não raro, sua extinção.

Assim sendo, quando se identifica o potencial turístico de uma determinada região e se propõe utilizá-la como base para uma atividade produtiva, uma preocupação importante, deve ser a sustentabilidade, que envolve não só aspectos sociais e econômicos, mas também ambientais. Para Aulicino (2000, p.34), a exploração turística dos recursos ambientais deve relevar que:

Em primeiro lugar se está prestando um serviço cujo objetivo final é, sem dúvida, o lucro: mas lucro com retorno da qualidade de um serviço prestado que deve ser cuidadoso com o turista e com o ambiente, que inclui necessariamente a comunidade humana local.

Para mais, durante a Conferência da ONU no Brasil, conhecida como Rio + 20, empregou-se o termo Desenvolvimento Sustentável como o modelo que prevê a integração entre economia, sociedade e meio ambiente. A organização WWF⁹ estabelece que, para ser alcançado, o desenvolvimento sustentável depende de planejamento e do reconhecimento de que os recursos naturais são finitos.

Segundo a ONU, é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das futuras gerações. Nesse sentido, o turismo para ser sustentável, deve estar contido num sistema político que agrega ações sociais, econômicas e ambientais que possibilitem a preservação dos espaços naturais para as futuras gerações.

Nesse prisma, vale uma ressalva no uso do termo “sustentabilidade”, sobretudo para esclarecer que seus valores não são utópicos, por ter aplicabilidade

⁹ WWF - World Wide Fund for Nature significa Fundo Mundial para a Vida Selvagem e Natureza.

numa sociedade capitalista que visa a exploração e o lucro, e sim dependem de um trabalho sistêmico entre os setores da sociedade. A sustentabilidade não esta relacionada apenas com o controle do uso da natureza, é uma mudança paradigmática das relações menores e cotidianas associada aos processos de produção social, econômico, político, ambiental e cultural.

Ao associar esses parâmetros de sustentabilidade com o turismo reflete-se que para haver a manutenção de atrativos turísticos em espaços naturais, faz-se necessário uma ordenação dos agentes envolvidos, das ações, das regras do próprio sistema produtivo. No entanto, Ruschmann faz uma relação entre turismo e sustentabilidade e diz que tais relações passam por uma relação de dependência política:

A preservação do meio depende de uma política turística eficaz que deve considerar, entre outros fatores, a condução racional da ocupação territorial pelas facilidades turísticas e equipamentos de lazer e o controle de seu crescimento desmesurado, visando salvaguardar a atratividade e a originalidade das atrações para as gerações futuras (2000, p.49).

Tal política imbuída de racionalidade e preservação deve ser priorizada em todo o processo produtivo do turismo. Se ao considerar que esse processo sem um planejamento pode levar à inviabilização da atividade turística e à degradação de ambientes e culturas frágeis, logo, se encontra no planejamento um meio racional, legal e democrático para direcionar o desenvolvimento da atividade turística atrelado à uma proteção ambiental.

2 A TRADUÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS E INTEGRADAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO SUSTENTÁVEL NO BAIXO SÃO FRANCISCO

O PAE é uma política pública de natureza participativa. Na sua teoria ele objetivou uma “harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos” (SACHS, 2000, p.54), em que, além da sustentabilidade econômica necessária, devem ser consideradas as sustentabilidades social, ecológica, espacial, urbana, rural e cultural (MONTIBELLER-FILHO, 2001, p.49).

De acordo com o PAE, seu foco era diagnosticar, fomentar e desenvolver o potencial turístico sustentável da bacia e fortalecer os arranjos produtivos locais relacionados ao setor, envolvendo as regiões da Foz e do Canyon do São Francisco. O seu recorte foi o setor turístico local da região hidrográfica do Baixo São

Francisco, com base numa proposta de gestão compartilhada e criteriosa, a partir das propostas contidas no referido Plano.

O seu objetivo era ter uma gestão que aglutinasse deliberações e conceitos existentes em outras políticas públicas, programas e planos que se intitulam de gestão sustentável. Desse modo, evidenciam-se as duas principais características do PAE:

- a) Responsabilidade compartilhada com uma configuração gerencial que envolveu múltiplas instituições, sendo elas: MMA, MTUR, CODEVASF, SETUR-SE e AL, Fundação Onda Azul, CHESF, PRSF, SEMARHN-AL, SEBRAE-AL e SE, IBAMA-AL e SE e IFS.
- b) Bases teóricas com influência de diversas outras políticas, programas e planos de caráter sustentável, turístico, ambiental e cultural, como: Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (PBHSF), O Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (PRBHRSF), Programa Nacional de Ecoturismo (PNE), Programa de Regionalização do Turismo (PRT), Plano Estadual de Turismo do Estado de Alagoas (PEEA), Plano Estratégico de Turismo de Sergipe (PETS), Política Nacional de Cultura com Ênfase no Plano de Preservação de Sítios Históricos Urbanos (PNC), Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar (PNTRAF).

A sinergia entre essas partes era o principal desafio do PAE, pois se fez necessário o ordenamento entre as expertises de cada instituição, para definir o papel de cada uma delas no processo e associar isso as proposições dos diversos outros planos e programas que serviram de embasamento teórico e prático na definição do seu escopo.

No Quadro 01 é possível compreender as bases conceituais preliminares dos planos escolhidos para embasamento na construção do PAE.

Para a implementação do Plano foi considerada toda a abrangência do trecho do Baixo São Francisco, que inclui Alagoas, Sergipe e na Bahia o município de Paulo Afonso. No total, essa região tem setenta e três municípios, porém, para intervenção do PAE foram selecionados trinta e quatro municípios, pois só poderiam participar aqueles que estivessem inseridos em um dos programas a seguir: Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, Programa

Nacional de Ecoturismo, Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Sendo assim, foram selecionados alguns municípios, conforme mostra o Quadro 02.

Quadro 1 – Políticas Públicas que Orientaram a Criação do PAE. (Continua...)

PLANOS	BASES CONCEITUAIS
<p>PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO (PBHSF)</p>	<p>O Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco traça as diretrizes de aproveitamento integrado da água na bacia, no horizonte de dez anos (Art. 7º, inciso V da lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997); sendo, o instrumento técnico e político da bacia, após aprovado pelo comitê. Tem como meta principal definir uma agenda para a Bacia Hidrográfica do São Francisco, identificando ações de gestão, programas, projetos, obras e investimentos prioritários, num contexto que inclui o governo, a sociedade civil, os usuários e as diferentes instituições participantes do gerenciamento dos recursos hídricos.</p>
<p>O PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO (PRBHSF)</p>	<p>A luta pela revitalização da bacia do São Francisco emergiu a partir da edição do Decreto Presidencial, de 5 de junho de 2001, que instituiu o Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, em atendimento às demandas da sociedade daquela bacia. Este Programa foi criado em 2004 no âmbito do Ministério do Meio Ambiente - MMA, em parceria com o Ministério da Integração Nacional e outros 14 Ministérios. Entre os principais parceiros, destacam-se a CODEVASF, a ANA, o IBAMA, o ICMbio, a FUNASA/MS, Universidades Federais e o CBH-SF. Com prazo de execução de vinte anos, é uma política pública de articulação e integração permanente que envolve a população local e os governos federal, estadual e municipal.</p>
<p>PROGRAMA NACIONAL DE ECOTURISMO</p>	<p>Tem por objetivo de fomentar a participação das comunidades tradicionais em atividades de desenvolvimento ecoturístico brasileiro. O programa contribui para a inclusão socioambiental das comunidades, proporcionando melhoria da qualidade de vida das populações e, por conseqüência, do produto turístico.</p>
<p>PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO</p>	<p>Este programa começou a ser fomentado em 2003 quando o governo federal definiu o turismo como indutor do desenvolvimento socioeconômico do país. Este Plano transforma a ação centrada no município em ações integradas entre municípios, estados e países, de modo que tenha uma gestão coordenada, planejamento integrado e participativo e promoção e apoio à comercialização.</p>
<p>PLANO ESTADUAL DE TURISMO DO ESTADO DE ALAGOAS</p>	<p>Esse plano propõe o desafio ao município de colocar o turismo como atividade marcante, para aperfeiçoamento, definição do seu potencial, enquadramento de estratégias balizadas pela sustentabilidade progressiva. Tem no seu escopo seis macroprogramas: gestão e relações institucionais; fomento e desenvolvimento turístico; estruturação e diversificação da oferta turística; qualidade dos produtos e serviços turísticos; marketing turístico; estudos e dados turísticos.</p>
<p>PLANO ESTRATÉGICO DE TURISMO DE SERGIPE</p>	<p>O modelo de desenvolvimento proposto tem como ponto central que Sergipe pode tornar-se um pólo regional de lazer e entretenimento e de pequenos e médios eventos, portão de entrada para turistas nacional e internacional e um destino integrado aos demais estados da região para compor o produto turístico. Nesse plano propuseram: uma visão regionalizada do turismo, implementação de uma rede de apoio hierarquizada, inclusão de redes indutoras do turismo, formatação de produtos, criação da marca Sergipe.</p>

Quadro 1 – Políticas Públicas que Orientaram a Criação do PAE.

(Conclusão)

PLANOS	BASES CONCEITUAIS
POLÍTICA NACIONAL DE CULTURA COM ÊNFASE NO PLANO DE PRESERVAÇÃO DE SÍTIOS HISTÓRICOS URBANOS	As principais bases desse plano são: reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira; proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial; valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais; promover o direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções; universalizar o acesso à arte e à cultura; estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional; estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos; estimular a sustentabilidade socioambiental; desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais; reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores.
PROGRAMA NACIONAL DE TURISMO RURAL NA AGRICULTURA FAMILIAR	O programa propõe entre inúmeras relações de sustentabilidade no meio rural, os principais pontos: A prática do associativismo; A valorização e o resgate do patrimônio cultural (saberes e fazeres) e natural dos agricultores familiares e suas organizações; A inclusão dos agricultores familiares e suas organizações, respeitando as relações de gênero, geração, raça e etnia, como atores sociais; A gestão social da atividade, com prioridade para a interação dos agricultores familiares e suas organizações; O estabelecimento das parcerias institucionais; A manutenção do caráter complementar dos produtos e serviços do Turismo Rural na agricultura familiar em relação às demais atividades típicas da agricultura familiar.

Fonte: os Autores (elaborado com base no MMA e PAE), 2015.

Em todas as etapas do processo e nos municípios onde o Plano estava previsto, respeitou-se o acervo de conhecimentos acumulados na região. A participação e a representatividade dos setores sociais e institucionais que vivem ou atuam foram consideradas. No entanto, após todas as definições supracitadas, fazia-se necessário adotar uma metodologia para a organização dos trabalhos. Sendo assim, o Plano organizou-se em 3 etapas:

Quadro 2 – Distribuição espacial dos Municípios selecionados pelo PAE.

ESTADO DE ALAGOAS	
Municípios da região Foz do Velho Chico	Feliz Deserto, Igreja Nova, Olho D'água grande, Penedo, Piaçabuçu, Porto Real do colégio, São Brás, Traipu.
Municípios da região Canyon do São Francisco	Água Branca, Belo Monte, Delmiro Gouveia, Olho D'água do Casado, Palestina, Pão de Açucar, Pariconha, Piranhas, São José da Tapera.
ESTADO DE SERGIPE	
Municípios da Região Foz do Velho Chico	Amparo do São Francisco, Canhoba, Canindé do São Francisco, Cedro de São João, Ilha das Flores, Itabi, Japoatã, Monte Alegre de Sergipe, Neópolis, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora de Lourdes, Poço Redondo, Porto da Folha, Propriá, Santana do São Francisco, Telha.
ESTADO DA BAHIA	
Municípios da Região Canyon do São Francisco	Paulo Afonso

Fonte: os Autores (elaborado com base no PAE), 2014.

a) **1ª Etapa:** Ocorreu em 2003 com discussões nas reuniões do comitê de bacias, do comitê gestor do programa e dos núcleos de articulação do programa de revitalização do São Francisco (NAPs) em Alagoas e Sergipe. Nesse período foi observado as políticas e programas previstos no Plano Plurianual de Ação (PPA 2004-2007) do Governo Federal, o objetivo era a integração de políticas públicas estaduais que pudessem ter implicações no PRSF. Essa etapa foi fundamental para a aproximação com os governos estaduais e municipais, assim como com outras organizações nacional, regional e estadual, entidades de classes e organizações sociais. Nessa etapa ainda se destaca a importância dos estudos para a criação de um Pólo Ecoturístico no *Canyon* do Rio São Francisco formulados pela Fundação Movimento Onda Azul.

b) **2ª etapa:** o foco foi a realização de oficinas com enfoque participativo e reuniões de trabalho, bem como oficinas de capacitação, como instrumento de mobilização e sensibilização das populações locais. Para tanto, congregou-se os diversos tipos de organizações envolvidas: sociais, ambientais, culturais, econômicas e política, sendo o resultado formulação de diagnósticos e indicativos de estratégias operacionais; Em setembro de 2004, conjuntamente com o Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Turismo e com as Secretarias estaduais de turismo de Sergipe e Alagoas, inicia-se a “Oficina de Integração e Planejamento para o

desenvolvimento do turismo sustentável na Região do Baixo São Francisco”. Nessa ocasião foram apresentadas as políticas, os programas e planos federal e estaduais para o turismo dessa região. O produto dessa etapa foi um relatório que passou a fazer parte da pasta das reuniões, debates e outras oficinas sobre o assunto.

c) **3ª etapa:** Esta fase foi resultado do conhecimento acumulado e das articulações promovidas nas etapas anteriores. Isto porque, concluiu-se que era necessária a construção de um documento estratégico norteador das ações na região. Para sua construção foi fundamental: fortalecer a integração e a cooperação interinstitucional; identificação das ações prioritárias, as responsabilidades institucionais e as ações necessárias para fortalecer a gestão do Plano. A partir daí os Estados de Sergipe e Alagoas, bem como diversas prefeituras municipais e órgãos como CODEVASF, CHESF, IBAMA/SE integraram-se para realizar a oficina de gestão do turismo sustentável, que permitiu a definição da estrutura do documento e a proposta do processo metodológico para a formulação final do Plano, ou seja, um produto preliminar que refletia a visão multidisciplinar exigida no processo de revitalização do Rio São Francisco.

Por fim, em setembro de 2005, ocorreu o Seminário Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco em Propriá/SE, para debater e validar, com o conjunto de instituições, o documento. A partir dessas contribuições resultou o documento final do Plano.

3 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS AÇÕES ESTRATÉGICAS DO PLANO

Com base na análise documental do PAE e das entrevistas semiestruturadas com os representantes dos órgãos de gestão do Plano, nota-se que a principal virtude desse instrumento foi reconhecer a relevância do turismo, dos atores locais, da região hidrográfica do Baixo São Francisco, bem como do desenvolvimento sustentável para a região.

No entanto, tais virtudes foram positivas apenas no que precedeu o PAE, porque elas não foram sustentadas nas intervenções concretas. Isto porque a efetividade dessa política pública foi ignorada, tendo em vista a não aplicabilidade prática das suas ações.

Foi elaborado um diagnóstico na fase preliminar, que obteve uma riqueza de informações não utilizadas posteriormente. O levantamento sobre as

potencialidades, fraquezas, características deveriam ter sido capazes de interferir nos indicadores sociais e econômicos dos trinta e quatro municípios selecionados para participarem das ações.

Então, qual teria sido o resultado concreto do PAE? A não efetividade das ações previstas no documento, o que representa definitivamente o descompasso entre o planejamento e a execução de uma política pública, o que erroneamente no Brasil tornou-se uma tendência (FARIA, 2003).

A partir desse entendimento, pode-se inferir apontamentos sobre os caminhos que levaram a análise desse artigo a compreender que embora tenha virtudes, o PAE não trouxe avanços em termo de política pública. Vejamos que:

1. Esse Plano a princípio não poderia ser chamado de “desenvolvimento do turismo sustentável”, pois para ser sustentável, faz-se necessário uma intervenção contínua para aumentar os estoques de conscientização dos atores envolvidos, a ponto desta se tornar uma característica orgânica do município. Porém, o que ocorreu foi apenas um processo de sensibilização e mobilização, que estão mais ligados a um movimento social momentâneo do que necessariamente com mudança de atitude.

2. O Plano favoreceu um processo de “frustração” social, tendo em vista que os atores sociais envolvidos no processo de construção criaram expectativa para mudanças no seu território e as mesmas não ocorreram. O que pode ter aumentado os estoques de descrédito na política pública para o turismo. Ou seja, pode-se associar a experiência, a mais uma articulação “vazia” de interesse político sem nenhum resultado efetivo para a realidade local, constando apenas como uma agenda de governo.

3. Embora o turismo seja considerado uma atividade econômica importante em diversas partes do mundo, sobretudo nas regiões da Europa que sobrevivem dos recursos injetados na sua economia, no Brasil, essa realidade ainda é contraditória. Isto por ser um país de riqueza natural, cultural e humana, mas com uma gestão turística deficiente, comprovada através da não aplicabilidade de planos como o PAE, que contribuiria para uma atividade turística profissional, controlada e duradoura.

4. O reconhecimento dado a região hidrográfica do Baixo São Francisco, foi feito na escala dos trinta e quatro municípios selecionados pelo PAE nos critérios já

mencionados nesse artigo. Porém, no PAE não há uma sessão que caracterize e/ou diferencie o Baixo São Francisco como um todo. E a justificativa para essa falha não pode ser dada ao fato de existir apenas duas páginas sobre o Baixo São Francisco no outro documento ligado ao PAE (Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco), tendo em vista que são documentos complementares, porém, independentes do ponto de vista da aplicabilidade.

5. Vale salientar que a construção do documento foi importante. Seu principal benefício foi sistematizar informações dos municípios pouco divulgados e documentar frente a uma pasta de governo tais informações. Por outro lado, reconhecer é insuficiente e não determina, necessariamente, um benefício. Isto porque, “reconhecer” é o primeiro passo para seja para uma ação positiva ou negativa no espaço geográfico. Basta perceber que quando há interesse em “explorar” um espaço, a primeira ação é reconhecê-lo, mapeá-lo, diagnosticar seus fixos e fluxos (SANTOS, 1996).

Tal ação é importante para identificação da matéria-prima disponível, para em seguida definir o que será feito com ela. Portanto, o Plano se mostrou como uma ação isolada e não agregou o valor necessário à região.

6. Na análise de mídias, foram encontrados 06 sites com notícias que faziam alusão ao Plano. Destes, 04 falavam sobre o seminário para discussão do Plano e 02 citavam como parte de acervo bibliográfico institucional. Quanto às notícias, as mesmas registravam a ocorrência de seminários nas cidades de Penedo/AL e Propriá-SE e de cursos e oficinas em Maceió/AL, Penedo/AL, Aracaju/SE e Canindé do São Francisco/SE. Em pesquisa em trabalhos acadêmicos, o PAE foi citado como referência ao projeto de extensão “Observatório do Turismo: Núcleo de Avaliação, Diagnóstico e Intervenção nas Comunidades para o Desenvolvimento Sustentável do Turismo em Municípios do Estado de Alagoas”, da Universidade Federal de Alagoas, em 2007.

No que se refere as ações práticas para o Baixo São Francisco foram classificadas como de curto, médio e longo prazo. Teoricamente, as ações de curto e médio prazo já deveriam ter sido concluídas, pois tinham um prazo de 2 e 5 anos, respectivamente, e as ações de longo prazo estavam previstas para finalizar no ano de 2015, devido ao prazo de 10 anos.

Essas ações foram divididas em 6 áreas de atuação sendo elas: Articulação e Planejamento; Ordenamento, Normatização, Monitoramento e Controle, Comunicação e Informação; Infraestrutura Básica e de Serviços Turísticos; Capacitação e Participação Social; Produto e Marketing. As características dessas áreas de atuação estão descritas no Quadro 03.

Quadro 3 – Síntese das ações estratégicas e seus respectivos objetivos

Ações Estratégicas		Síntese dos Objetivos
1	ARTICULAÇÃO E PLANEJAMENTO	Estímulo a formação de parcerias e cooperação institucional, com vistas ao processo de planejamento da atividade turística, fortalecendo e criando estruturas locais/regionais de gestão, a fim de garantir a implementação do Plano (mantendo a consonância com as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo).
2	ORDENAMENTO, NORMATIZAÇÃO E CONTROLE	Monitoramento das ações empreendidas, avaliação qualitativa dos processos, verificação do impacto das ações de comunicação, formulação de marcos jurídicos e normativos, além da atualização de leis, normas, critérios e procedimentos para servirem de subsídios aos gestores.
3	COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO	Propiciar os meios necessários para a aquisição, armazenamento, processamento e análise das informações, compatibilizar informações com outros sistemas, disponibilizá-las e torná-las acessíveis para a comunidade, estabelecer vínculos entre os diversos atores envolvidos, de incentivar a inclusão social quando se facilita a comunicação para portadores de deficiências físicas, além de contribuir na tomada de decisões e na consolidação do turismo sustentável nos níveis municipal, regional e nacional.
4	INFRAESTRUTURA BÁSICA E DE SERVIÇOS TURÍSTICOS	Negociar, fomentar e promover a melhoria da infraestrutura básica (estradas, comunicação, eletrificação, saneamento, limpeza e segurança pública, atendimento de saúde, sinalização e acessibilidade), formar e modernizar unidades produtivas, valorizar unidades produtivas tradicionais, qualificar técnicos, produtos e serviços para o mercado interno e externo - tendo como base as potencialidades e os atributos de identidade locais, e as demandas de mercado -.
5	CAPACITAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	Visando um desenvolvimento socioeconômico local, regional, estadual e nacional, construir de forma compartilhada, estratégias para a participação e qualificação da atividade turística, sensibilizar e qualificar empreendedores e prestadores de serviços quanto ao uso responsável dos recursos naturais, conscientizar a população local sobre o turismo sustentável e envolvê-la na tomada de decisões, fortalecer a identidade e valores culturais, conservar o patrimônio natural e cultural.
6	PRODUTO E MARKETING	Tendo em vista a dinamização dos negócios, a geração de emprego e renda pela indústria do lazer, e a ampliação do leque de facilidades oferecidas ao turista, organizar ações de parceria com o trade turístico, motivar a adoção do modelo de turismo solidário local, estabelecer uma política de marketing, formatar destinos e produtos turísticos segundo a sustentabilidade e a segmentação de mercados.

Fonte: Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco, 2006, p. 77-82.

Porém, na análise da efetividade dessas ações, o cenário não é favorável, pois as mudanças ocorridas nos indicadores¹⁰ de turismo tiveram relação com o processo “natural” de crescimento e/ou desenvolvimento local e não com a aplicabilidade das ações do Plano, já que essas ações em suas seis áreas não foram executadas. Vejamos abaixo, nos Quadros 04, 05, 06, 07, 08 e 09 essas ações, em detalhes e as considerações sobre a sua efetividade.

Quadro 4 – Ações do item Articulação e Planejamento.

Curto Prazo
Estruturar um modelo de gestão regional do Baixo São Francisco.
Realizar/atualizar inventários e diagnósticos da oferta turística dos municípios do Baixo São Francisco.
Planejar e estimular a ampliação da oferta turística integrada do Baixo São Francisco.
Médio Prazo
Estimular e apoiar a organização de modelos colegiados de gestão municipal/estadual de turismo sustentável.
Estimular a criação e/ou fortalecimento de conselhos e fundos municipais de turismo e meio ambiente.

Fonte: Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco, 2006, p.78-82.

Quadro 5 - Ações do item Ordenamento, Normatização, Monitoramento e Controle.

Curto Prazo
Elaborar o zoneamento com indicativos para os tipos de exploração do turismo sustentável.
Elaborar plano de manejo para as UCs.
Implantar um sistema de monitoramento e fiscalização ambiental do Baixo São Francisco: contemplar o monitoramento continuado/permanente dos processos e resultados dos projetos implementados.
Formatar, em parceria com a iniciativa privada, novas rotas, circuitos, roteiros turísticos ao longo do Baixo São Francisco, criando critérios e normas para a sua comercialização, de modo a respeitar a capacidade de carga de cada produto.
Elaborar estudos a fim de subsidiar normas e procedimentos para: situação de embarque e desembarque de passageiros e da situação/tipologia das embarcações, definição de critérios para priorização dos projetos de piers (recomendações de critérios: fluxo demanda, potencialidade turística e infra-estrutura de serviços).
Explicitar tipologias para uso e exploração das praias.
Criar instância de governança regional de turismo do Baixo São Francisco.
Ampliar a fiscalização ambiental no Baixo São Francisco.
Médio Prazo
Normatizar a exploração e uso das áreas de lazer.
Rever a formação de composição e funcionamento dos conselhos municipais de turismo.

Fonte: Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco, 2006, p.78-82.

¹⁰ Para conhecer ou se aprofundar nesses indicadores consultar o MTUR; SETUR e IBGE.

Quadro 6 - Ações do item Comunicação e Informação.

Curto Prazo
Organizar acervo sobre informações da região do Baixo São Francisco - dados estatísticos, planos, projetos, estudos.
Criar portal com informações turísticas do Baixo São Francisco - cadastro histórico e cultural, mapa com pontos turísticos, informações gerais, estudos, dados estatísticos, imagens -, estruturado de modo a atender pessoas com deficiência.
Elaborar material informativo interpretativo do 'local' - confecção de livretos, panfletos, folders, mapas, etc. - com as principais informações das cidades.
Médio Prazo
Elaborar calendário anual único com datas comemorativas e eventos.
Produzir material didático pedagógico como ferramenta para a capacitação em educação ambiental, patrimonial e turismo sustentável.
Longo Prazo
Implantar programa de rádio - programa de entrevistas semanal com cidades envolvidas - específico sobre o turismo, divulgação do turismo.
Confeccionar boletins informativos para divulgação em rádios comunitárias e em reuniões com associações.

Fonte: Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco, 2006, p.78-82.

Quadro 7 - Ações do item Infraestrutura Básica e de Serviços Turísticos.

(continua)

Curto Prazo
Melhorar as condições de saneamento básico - trabalho em co-gestão com o grupo Qualidade e Saneamento Ambiental.
Sensibilizar governos e iniciativa privada para criar condições de acessibilidade para pessoas deficientes ou com mobilidade reduzida aos equipamentos turísticos, atrativos, circulação urbana, veículos, etc.
Implantar o plano de manejo nas Unidades de Conservação em diálogo com os grupos gestores.
Promover a construção de piers e atracadouros nas comunidades ribeirinhas para uso público coletivo, em locais indicados em estudos específicos.
Apoiar a instalação de centros de capacitação, produção e comercialização do artesanato local/regional.
Apoiar a estruturação de oficinas de trabalho de artesãos.
Promover a melhoria das rodovias: recuperar e sinalizar a AL-101 sul, concluir a SE100 norte, a partir do conceito de estrada-parque, e recuperar e sinalizar as rodovias: SE-220 e BA-210, trechos que correspondem aos municípios de Monte Alegre/SE e Paulo Afonso/BA.
Adequar e implementar infra-estrutura para uso público nas UCs.
Criar centros receptivos e unidades de educação ambiental nos portões de entrada das regiões: Penedo, Piaçabuçu, Propriá, Pão de Açúcar, Piranhas, Delmiro Gouveia, Canindé, Neópolis, Brejo Grande, Gararú, Pirambú e Santana do São Francisco.
Estruturar unidades móveis de informação e educação ambiental.

Quadro 7 - Ações do item Infraestrutura Básica e de Serviços Turísticos.

(conclusão)

Curto Prazo
Instalar portais em pontos estratégicos a serem definidos com base em projetos conceitual, arquitetônico e paisagístico integrados ao sistema de comunicação.
Apoiar a instalação de brigadas do Corpo de Bombeiros para a região do Baixo São Francisco.
Incentivar a elaboração de projetos que contemplem a coleta seletiva de lixo local e regional.
Médio Prazo
Apoiar a implantação de empreendimentos de hospedagem e prestação de serviços domiciliares, em conformidade com o plano diretor do município, gerando oportunidades de negócios para a população local/regional.
Priorizar projetos/negócios fundamentados nos princípios da economia solidária e de base local.
Promover a melhoria das rodovias: pavimentar o trecho da rodovia de Santana do São Francisco/SE até Saúde/SE, pavimentar o trecho Neópolis-Ilha das Flores e recuperar e sinalizar a rodovia AL-225.
Formular projeto e instalar sistema de sinalização nas vias navegáveis e pontos de risco (orientação às embarcações) com fundamento nas normas estabelecidas pela Marinha do Brasil.
Formular projeto e implantar sinalização turística informativa e interpretativa (cultural, ambiental).
Assegurar a realização da procissão fluvial das festividades alusivas ao Bom Jesus dos Navegantes, em conformidade com as normas estabelecidas pela Marinha do Brasil.
Longo Prazo
Urbanizar e melhorar as instalações físicas de feiras livres - organização e padronização - respeitando as características culturais, simbólicas e iconográficas locais/regionais.
Promover a melhoria das rodovias, priorizando a recuperação e duplicação da BR-101, no trecho SE-AL.

Fonte: Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco, 2006, p.78-82.

Quadro 8 - Ações do item Capacitação e Participação Social.

(continua)

Curto Prazo
Sensibilizar e mobilizar as comunidades para a importância do envolvimento no processo de desenvolvimento do turismo sustentável no Baixo São Francisco, por meio de atividades pedagógicas participativas e veículos de comunicação locais e regionais.
Capacitar lideranças para atuação nos processos de planejamento participativo.
Formar gestores públicos para o planejamento, acompanhamento e avaliação contínuos de planos e programas de turismo sustentável.
Qualificar a cadeia produtiva do turismo nos negócios do turismo

Quadro 8 - Ações do item Capacitação e Participação Social

(conclusão)

Curto Prazo
Privilegiar a participação de mateiros como condutores locais para o turismo sustentável/ecoturismo.
Formular programa de qualificação profissional visando a capacitar, nos aspectos de gerenciamento de empreendimentos técnicos e de serviços, os profissionais que atuam no turismo, incorporando módulos que abordem os princípios da sustentabilidade.
Realizar cursos profissionalizantes e de aperfeiçoamento como: recepção, boas práticas de manipulação de alimentos e outros.
Capacitar os setores e organizações envolvidos na cadeia produtiva do turismo sustentável para o atendimento às demandas turísticas e para a gestão compartilhada.
Capacitar monitores para atuação no processo da educação patrimonial e da gestão ambiental, como meio de garantia da salvaguarda dos valores locais.
Médio Prazo
Promover o debate com a população sobre a construção de um projeto de turismo solidário de base comunitária, centrado nas diretrizes da economia solidária e do turismo local.
Organizar e capacitar as unidades familiares na estruturação de redes de hospedagem domiciliar.
Capacitar os artesãos visando aos processos tecnológicos, à organização, ao gerenciamento dos seus empreendimentos e à comercialização da sua produção, incorporando módulos que abordem os princípios do associativismo e do cooperativismo, economia solidária e sustentabilidade ambiental.

Fonte: Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco, 2006, p.78-82.

Quadro 9 - Ações do item Produto e Marketing

Curto Prazo
Realizar pesquisa de demanda turística para identificar os principais mercados emissores e o perfil do turista atual - pesquisa da demanda potencial.
Detectar, por meio de pesquisas, a preferência do consumidor, para a elaboração do produto de acordo com a sazonalidade das regiões.
Definir produtos e público-alvo de cada região ou município, respeitando as diversidades de interesses, com base nas identidades e vocações dos pólos turísticos.
Criar e implementar plano de marketing, para públicos segmentados: a) Implantar o marketing digital, com venda via Internet. b) Participar, com marketing arrojado, em feiras e eventos, nacionais e internacionais - catálogos, folhetos, mídia eletrônica. c) Apoiar a produção de material institucional, promocional e comercial para torná-lo disponível nos postos de informação turística.
Mapear a produção artesanal do Baixo São Francisco divulgando-a por meio de material promocional.
Médio Prazo
Criar e implementar sistema de comunicação integral, definindo a iconografia da região do Baixo São Francisco.

Fonte: Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco, 2006, p.78-82.

Apesar das ações propostas, não foi possível encontrar nenhuma extensão do Plano cumprindo esta necessidade. Da mesma forma, em nenhum contato realizado ao longo da pesquisa foi possível identificar quais seriam as ações de acompanhamento e avaliação para essas metas de curto, médio e longo prazo citadas nas figuras acima.

Para exemplificar, podemos citar a recuperação e duplicação da BR 101, que foi uma das metas de longo prazo do Plano, conforme Figura 07. Isto porque, em janeiro de 2006, ano seguinte ao lançamento do Plano, foi divulgado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) o Relatório de Impacto Ambiental das Obras de Adequação de Capacidade da BR-101/AL/SE/BA. O tópico *Planos e Programas para a região* desse relatório relaciona os seguintes programas: Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste, Zoneamento Ecológico Econômico da Zona Costeira do Estado de Alagoas – ZEECAL, Programa de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte da Bahia – PRODESU e Pólo de Desenvolvimento Integrado – Sul de Sergipe. O Plano objeto de estudo desse trabalho não é citado em momento algum.

Com as entrevistas semiestruturadas realizadas nessa pesquisa, tais fatos confirmaram-se repetidamente. Com base no depoimento do gestor de um Instituto atuante na região do Baixo São Francisco, o PAE só foi conhecido há menos de um ano (em 2014) e, por isso, nem foi utilizado nos últimos diagnósticos feitos por este órgão. O Instituto trabalha em rede com doze associações, e duas cooperativas atendendo cerca de 151 empreendimentos em doze municípios da região, o que demonstra a ausência de expressão do Plano na comunidade local.

Da mesma forma, a Coordenação do Curso de graduação em Turismo de uma unidade da Universidade Federal de Alagoas, sediada em uma importante cidade do Baixo São Francisco, posicionou-se sobre o Plano da seguinte maneira: “infelizmente não conheço o Plano e nem tenho qualquer informação sobre sua execução, ou ainda, elaboração”.

Com essas negativas, buscamos mais informações com representantes do governo estadual da Bahia. Em alguns casos, embora tivesse seus nomes registrados no documento como integrante da Comissão Executiva dos Núcleos de Apoio ao Programa de Revitalização do Rio São Francisco, informaram que a participação foi apenas dando apoio técnico, principalmente, quanto às ações

referentes à infraestrutura. Por conseguinte, eles não tinham conhecimento sobre a elaboração do referido Plano. Nesse caso, percebeu-se que haviam pessoas nomeadas com cargos estratégicos no documento oficial, mas que nem tinham noção do que se tratava o PAE.

Em consulta ao Ministério do Turismo, quanto aos registros dos desdobramentos das ações do Plano, foi dada pela Coordenação Geral de Estruturação de Destinos/Departamento de Produtos-Destinos e Secretaria Nacional de Políticas de Turismo – SNPTur, a seguinte resposta:

Verificamos em nossa rede e realmente tivemos discussões sobre o tema em pauta. Não encontramos, contudo, relatos de qualquer ação concreta. Como o Plano é de responsabilidade do MMA, sugere-se resposta à consulente informando que procure o órgão, pois não dispomos das informações solicitadas em nossos arquivos, a não ser do próprio Plano.

A abordagem dada pelo Ministério do Turismo na citação acima demonstra contradição e deficiência na gestão compartilhada proposta como formato de gerenciamento do PAE. Isto porque, houve vários setores do poder público envolvidos nas etapas do PAE, mas que trabalharam separadamente, sem conhecimento dos papéis desenvolvidos pelos seus pares. Isso influi, definitivamente, na efetividade do Plano e comprova, sobretudo, a falta de compreensão da complexidade que envolve o turismo, principalmente, o de natureza sustentável.

Essa complexidade aumenta ainda mais quando falamos do seu desenvolvimento numa região como a do Baixo Curso do Rio São Francisco. É notório que as condições ambientais do Rio São Francisco, vem se deteriorando nos últimos anos, tendo o Comitê de Bacias Hidrográfica do Rio São Francisco, por exemplo, registrado vários conflitos de uso, problemas de navegabilidade, assoreamento, redução brusca da vazão do rio, poluição, falta de esgotamento sanitário, dentre outros. Portanto, é preciso gestão compartilhada, planejamento e planos exeqüíveis para tais enfrentamentos.

Na busca por tais características foi realizada uma entrevista com o responsável pela coordenação do Plano em Sergipe, representante da CODEVASF-SE que geriu o Grupo de Trabalho de Turismo Sustentável desse Estado e ficou responsável pela mobilização e envolvimento dos atores locais.

Segundo ele, antes da proposição deste documento, a CODEVASF-SE já havia elaborado uma estratégia para desenvolvimento do ecoturismo para o Estado, inclusive com algumas ações implantadas, como sinalização em pontos de interesse turístico. Porém, com a proposta do Ministério do Meio Ambiente em criar o PAE, eles abandonaram a proposta inicial e aderiram a questão da revitalização do São Francisco.

Ainda de acordo com o representante da CODEVASF-SE, não é possível observar o Plano em prática, pois desde a época da elaboração a principal preocupação era com a elaboração do documento. Após conclusão do documento ele acredita que o foco se perdeu, pois inúmeras tentativas de executar as ações foram feitas, mas não foi possível.

Os motivos apontados para a não execução do Plano foram questões políticas, ineficiência na condução de políticas públicas no Brasil, limitações no orçamento público, troca de gestores e mudanças nas prioridades das pastas de governo. No caso do PAE, a partir daquele ano as atenções ficaram focadas na questão da revitalização e transposição do Rio São Francisco.

Ainda de acordo com o representante da CODEVASF-SE, havia uma metodologia estabelecida no PAE, em que o proponente deveria enviar as propostas de subprojetos ao Núcleo de Articulação do Programa de Revitalização do São Francisco (NAP), que fazia uma avaliação para então liberar o financiamento pelo Ministério do Meio Ambiente. Mas nunca nenhum projeto obteve um retorno, o que deixou a população desacreditada. Em Sergipe, os atores locais ficaram aguardando a aprovação dos projetos que foram encaminhados.

Sobre esta questão, o entrevistado foi enfático:

Muito papel e pouca execução. Uma prática comum a vários governos que tem a máquina pública muito emperrada. Gasta-se muito tempo no planejamento e quando chega a hora da execução, troca-se de governo e as coisas não andam. Esta é a realidade do setor público brasileiro.

Por fim, ele esclareceu que a execução das metas de curto, médio e longo prazo, não aconteceu e o que foi realizado na prática não dependeu do Plano, mas ocorreu por ser uma demanda local independente.

Em análise dos pontos falhos encontrados no Plano, há que se destacar o item “Monitoramento e Avaliação”, contido no tópico de implementação das ações proposta. Este item, inclusive o que encerra o documento, é composto apenas por

um parágrafo que aponta para a necessidade de desenvolvimento da estratégia que colocaria em prática o que traz em seu título:

Em uma primeira fase, está sendo formulada a proposta de criação de infraestrutura que abrigue uma rede tecnológica e humana capaz de promover o acompanhamento e a avaliação de resultados e processos, articulando as ações do Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco com as demais Linhas de Ação do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

E mais, como um programa repleto de informações e possibilidades para diversas cidades pôde ser lançado sem que houvesse os critérios para aprovação de subprojeto? Quais seriam as etapas de avaliação do cumprimento do que foi proposto e eventualmente aprovado? Como nenhum subprojeto chegou se quer a ser analisado, estas são perguntas inconclusivas. Este contexto já apontava para a não concretização dos objetivos do Plano.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano demonstra uma tentativa de ajustar os programas regionais às políticas mais amplas do país (ALMEIDA, R., 2001, p.05), quando é produzido a partir de princípios e objetivos de diversos planos dos Ministérios de Turismo, Meio Ambiente e Integração Nacional.

O documento do Plano denota uma preocupação com questões ambientais e culturais e sua produção levou a um aumento da expressividade dos papéis das organizações e de movimentos sociais, no entanto, esses atores, segundo as entrevistas realizadas, não acompanharam o desdobramento das ações planejadas e nem tiveram participação nas mesmas.

Por se tratar de uma etapa inicial da análise do Plano, constata-se a necessidade de uma pesquisa de campo nos 73 municípios do Baixo São Francisco, principalmente, os destacados no referido documento, com vistas à verificação dos efeitos nos agentes de turismo local nestes dez anos de sua implementação. Definitivamente, um plano de turismo nessa dimensão precisa considerar as particularidades dos municípios, para aproximar-se de uma intervenção socioeconômica e ambiental concreta.

A análise de mídia indicou que o Plano não possui expressão e nem mesmo é utilizado como fonte de pesquisas na área do Turismo no Baixo São Francisco. Não

aparece na internet notícias sobre ações posteriores ao Plano e nem mesmo ações, projetos ou programas que o cite como referência. A quantidade de sites que o citam é muito pequena diante da relevância do referido documento.

O avanço e o cumprimento de várias ações na região do Baixo São Francisco, não foram produto da intervenção direta do Plano, foram feitas segundo outros novos planejamentos e segundo às demandas regionais, uma vez que alguns atores entrevistados não tiveram acesso ao texto do Plano quando da execução de algumas ações.

A partir disso, constata-se também que esse Plano não tem bases teóricas e nem ações suficientes para ter “status” de “desenvolvimento do Turismo sustentável”. Para tal, necessitaria de uma intervenção contínua para aumentar os estoques de conscientização dos atores envolvidos, o que não aconteceu. Na realidade o Plano favoreceu um processo de “frustração social”, já que os atores sociais que promoveram o processo de construção do documento criaram expectativa para as mudanças que ocorreriam com a execução do Plano, sendo, portanto, mais uma “promessa” de mudança socioeconômica, cultural e ambiental.

Vale ressaltar que o documento em si foi importante, na medida em que sistematizou as informações dos municípios, até então pouco divulgados. No entanto, reconhecer é insuficiente, porque é o primeiro passo de qualquer ação, seja ela positiva ou negativa dentro de um espaço geográfico. Por conseguinte, recomenda-se que seja feita uma revisão das ações do Plano, uma vez que as ações previstas de longo prazo, encerram-se neste ano de 2015, e não se verificou indícios de ações de fiscalização e monitoria do mesmo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. Planejamento Regional. In: **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Ano 3, n.4. Salvador, BA: UNIFACS, 2001. P.5-10.

AULICINO, M. P. Algumas implicações da exploração turística dos recursos naturais. In: **Turismo e ambiente reflexões e propostas**. RODRIGUES, A. B. (Org.). São Paulo: Hucitec, 2000, p. 27-36.

BARRETO, M. **Manual de iniciação ao estudo de turismo**. 13ª ed.rev. e atual. Campinas-SP: Papirus, 2003

BENI, M. C. **Política e Estratégia do Desenvolvimento Regional: Planejamento Integrado e Sustentável do Turismo**. Turismo em Análise. São Paulo, maio, 1999, p.7-17.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **A evolução da gestão dos recursos hídricos no Brasil**. Brasília: ANA, 2002. 64p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Bacia do Rio São Francisco**. Brasília, 2006.340p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ações Estratégicas e Integradas para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável no Baixo São Francisco**. Brasília, 2005. 101p.

DIAS, R. **Turismo sustentável e meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003, 208 p.

DNIT. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Relatório de Impacto Ambiental das Obras de Adequação de Capacidade da BR-101/AL/SE/BA**. Brasília-DF:2006, 40p.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51): 21-30. 2003.

FIGUEIREDO, L.A.V. Ecoturismo e participação popular no manejo de áreas protegidas: aspectos conceituais, educativos e reflexões. **In: Turismo e ambiente reflexões e propostas**. RODRIGUES, A. B. (Org.). São Paulo: Hucitec, 2000, p. 55-66.

MENDES, J. M. G. **Dimensões da sustentabilidade**. Revista das Faculdades Santa Cruz, v. 7, n. 2, julho/dezembro 2009, p.49-59.

MONTIBELLER-FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2001. 306 p.

NU. Nações Unidas. **Cuenta satélite de turismo: Recomendaciones sobre el marco conceptual**. Luxemburgo/Madrid/New York/Paris: 2008,129 p.

PAKMAN, E. T. Sobre as definições de turismo da OMT: uma contribuição à História do Pensamento Turístico. **In: XI Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo**.2014. Fortaleza-CE. Anais...Fortaleza: ANPTUR, 2014, p. 1- 21.

PETROCCHI, M. **Turismo – planejamento e gestão**. São Paulo: Futura, 1998, 381 p.

QUEIROZ, O. T. M.M; VENANCIO, N. F. Turismo e meio ambiente na represa do Lobo (Itirapina, SP): a dinâmica da ocupação espacial. **In: Turismo e Meio Ambiente**. VASCONCELOS, F.P. (Org.) Fortaleza-CE: UECE, 1998.p17-11.

RIO + 20. Desenvolvimento sustentável. Disponível em http://www.rio20.gov.br/clientes/rio20/rio20/sobre_a_rio_mais_20/desenvolvimento-sustentavel.html. Acesso em: 15 out. 2015.

RUSCHMANN, D. V. de M. Planejamento e Ocupação do Território através da expansão da atividade turística: condicionamentos básicos a partir da questão ambiental. In: **Turismo e ambiente reflexões e propostas**. RODRIGUES, A. B. (Org.). São Paulo, Hucitec: 2000, 177p.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SANT'ANNA, D.G.; OLIVEIRA, M.T.C. S.; BERENSTEIN, S.G. **Gestão participativa para um turismo sustentável – o caso da Costa do Descobrimento**. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, 2001, 152 p.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia das redes**. In: A NATUREZA do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SOUZA, C.A.A. Ecoturismo e envolvimento comunitário. In: **Turismo e Meio Ambiente**. VASCONCELOS, F.P.(Org.).Fortaleza:UECE, 1998. p.236-25

TUNDISI, J. G.; TUNDISI, T. M.; ROCHA, O. Ecossistemas de águas interiores. In: REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G (Org.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escritura Editora, 1999. p. 153-194.

VASCONCELOS, F. P. (Org.). **Turismo e Meio Ambiente**. Fortaleza: UECE, 1998, 295 p.

WWF. **O que é desenvolvimento sustentável?** Disponível em http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel/. Acesso em: 15 out. 2015.